



저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

조경학석사 학위논문

기업주도 민관파트너십형
지역활성화사업의 단계별 진행과정
- 가파도 프로젝트를 중심으로 -

A Study on the Process of Corporate-led a Public-Private
Partnership Project for Local Empowerment
- Focused on the Gapado Project -

2019년 8월

서울대학교 환경대학원
환경조경학과
김 정 혜




기업주도 민관파트너십형
지역활성화사업의 단계별 진행과정
- 가파도 프로젝트를 중심으로 -

지도교수 김 세 훈

이 논문을 조경학석사 학위논문으로 제출함
2019년 4월

서울대학교 환경대학원
환경조경학과
김 정 혜

김정혜의 석사 학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장 송 영근 
부위원장 조 경진 
위 원 김 세 훈 

기업주도 민관파트너십형
지역활성화사업의 단계별 진행과정
- 가파도 프로젝트를 중심으로 -

서울대학교 환경대학원 환경조경학과
김 정 혜

위 논문은 서울대학교 및 환경대학원 환경조경학과 학위논문
관련 규정에 의거하여 심사위원의 지도과정을 충실히
이수하였음을 확인합니다.

2019년 8월

위 원 장 송영근 (서울대학교 환경대학원 교수)
부위원장 주영진 (서울대학교 환경대학원 교수)
위 원 김세훈 (서울대학교 환경대학원 교수)

국문초록

기업주도 민관파트너십형 지역활성화사업의 단계별 진행과정 - 가파도 프로젝트를 중심으로 -

김 정 혜

서울대학교 환경대학원 환경조경학과

최근까지 지역재생사업의 주요 주체는 정부(공공)와 사회단체(시민)가 중심이 되어 이루어져왔다. 여기에 오늘날 ‘기업’이 지역활성화사업에서 새로운 파트너로 주목받고 있다. 기업 또한 최근 들어 기업사회공헌 사업의 협업 상대로서 공공을 선호하며, 기업의 사회공헌활동 또한 점차적으로 특정 지역대상의 직접적이고 실질적인 참여로 나아가는 분위기이다. 이렇듯 사회와 기업의 필요가 맞물려 공공·기업·주민 파트너십 바탕의 지역사업이 늘어날 것으로 예상된다. 하지만 일부에서는 사회부문간 상호의존성 증대로 인해 파트너십에 대한 관심이 커지게 되며, 민관파트너십을 통한 지역활성화가 유일한 수단처럼 여겨진다는 데에 우려를 표하기도 한다. 기업참여를 통한 지역활성화사업이 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 장기적인 관점에서 지역역량을 강화하고 지역사회의 문제를 해결할 수 있는 해결책을 제시할 수 있어야 할 것으로 보인다. 오늘날은 더욱이 지역차원의 문제해결을 위해 상호의존성이 거치며 지역사회단체를 포함한 협력적 민관파트너십의 필요성이

늘어나고 있다. 또한 다양한 양상의 파트너십이 구축되는 현상이 증가하는 추세이다.

이러한 배경을 바탕으로, 본 연구는 먼저 기업과 공공의 파트너십을 통한 지역재생 사례의 변화와 특성에 대하여 짚어보며, 기업이 참여한 지역재생 사업에 대한 이론적 고찰을 선행하였다. 이후 기업사회공헌을 통한 기업주도의 민관파트너십형 지역활성화사업 사례연구를 통해 기업주도 지역활성화사업이 이전의 정부주도, 주민주도 사업과 다른 특성과 파트너십의 운영과정을 상세히 짚어보고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 『가파도 프로젝트』라는 구체적인 사례연구를 통해 국내의 지역활성화사업에서 지역파트너십이 지니는 특성을 알아보고, 성격이 다른 파트너십 참가자들 간 지역활성화사업을 위해 갖는 소통의 과정을 알아보았다. 나아가 국내에서 지역파트너십의 바람직한 방향은 무엇이며, 앞으로의 지역활성화사업에 있어 협력사업에서 기업의 역할과 공공의 역할에 대하여 고민해보고자 하였다.

『가파도 프로젝트』는 2012년부터 2018년까지 기업(현대카드)이 공공(제주특별자치도)에 제안하여 주민(가파도민)과 함께 파트너십을 이뤄 진행한 3자 협의 형태의 지역활성화사업이다. 가파도 프로젝트는 주민 참여를 가장 중요한 요소로 삼았고 사업 공개 이후 주민이 직접 지역활성화사업을 통해 구축된 시설을 운영하는 것을 목표로 진행된 사업이다. 가파도 프로젝트는 2012년부터 제안, 계획단계를 거쳐 2018년 이를 공개하였고, 주민운영을 통한 장기적인 목표를 두고 지속적으로 추진 중인 현재진행형 사업이라는 데에 더욱 의미가 있다. 본 연구는 가파도 프로젝트에서 사업의 단계별 중심이 되는 파트너십 구성원의 역할이 다르며, 파트너십 참가자들의 특성과 상세목표의 차이가 사업의 진행과정에서 조성계획과 구축상의 변화를 일으킨 중요요인이라 정의하였다. 또한, 각 파트너십 구성원의 특성과 구성원의 단계별 영향력 변화가 사업의 계획변경 및 결과물에 있어 상당한 영향을 끼쳤다고 판단하였다.

이에 따라 본 연구는 지역활성화사업을 위해 공공과 기업, 주민이 파트너십을 이루고 협업할 때, 효율적인 결과물을 도출하기 위해서는 파트너십 참가자들 간의 지속적인 의견 교류와 시너지 효과 창출을 위한 제도적 발판이 우선적으로 마련되어야 한다고 판단하였다. 또한 지역활성화사업을 위해 협업하는 파트너십 참가자들 간 사업 초기부터 상세 목표 공유, 업무 방식 차이와 속도의 조율, 균등한 권력관계 형성과 신뢰도의 형성 등이 사업 진행에 있어 긍정적이고 결정적 역할을 할 것으로 판단했다. 이에 따라 본 연구는 앞으로의 파트너십형 지역활성화사업에서 특성이 다른 주체들이 협업할 때, 각자의 위치에서 기여할 수 있는 영역을 찾고 해당 영역에서 각각의 강점을 효과적으로 이용할 수 있도록 절차를 마련하며, 주체별 효과적 협업을 위한 과제와 영역을 정립하고 지속가능한 지역활성화사업을 위한 논의를 이끌어 가고자 한다.

주요어 : 지역활성화, 지역브랜딩, 기업사회공헌, 기업사회혁신, 지역재생,

지역파트너십, 거버넌스, 농어촌활성화

학 번 : 2017 - 21601

목 차

제1장 서론

1절. 연구의 배경 및 목적	01
1. 연구의 배경	01
2. 연구의 목적	04
2절. 연구의 내용과 방법	08
1. 연구의 내용	08
2. 연구의 방법	09

제2장 기업참여형 지역활성화 선행연구고찰

1절. 기업참여 지역활성화사업 이론적 탐구	12
1. 거버넌스와 지역파트너십	12
2. 기업사회공헌과 기업참여 지역활성화사업	17
2절. 관련사례연구	26
1. 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업 국내 사례	26
2. 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업 해외 사례	37
3. 연구의 필요성	41

제3장 가파도 프로젝트의 단계별 진행과정

1절. 가파도 프로젝트의 배경과 파트너십 구축	46
1. 가파도 프로젝트의 시작배경	46
2. 가파도 프로젝트의 파트너십 구축	50
2절. 가파도 프로젝트의 진행과정과 파트너십의 변화	57
1. 계획단계	59
2. 조성단계	86
3. 운영단계	106

제4장 가파도 프로젝트의 의의

- 1. 기업참여에 의한 지역가치보존과 지역브랜딩 130
- 2. 지역활성화사업의 지속가능성에대한 주체 간 논의 134
- 3. 지역활성화사업을 위한 제도 개선 논의 137

제5장 결론

- 1. 결론 및 고찰 142
- 2. 연구 한계 및 향후 과제 145

〈표 차례〉

[표 1-1] 연구의 구성 및 흐름	11
[표 2-1] 민관협력 파트너십의 유형 분류 체계	14
[표 2-2] 파트너십의 유형 분류	16
[표 2-3] CSV 개념적 분석틀	20
[표 2-4] 파트너십의 구성원에 따른 주된 가정과 선입견	23
[표 2-5] 파트너십의 구성원에 따른 기대 효과	23
[표 2-6] 파트너십에서 생기는 문제	24
[표 2-7] 1사1촌 자매결연 활동기업과 마을 예시	28
[표 2-8] 아모레퍼시픽의 사회공헌활동 철학	30
[표 2-9] 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업 국내사례	31
[표 2-10] 현대카드의 지역활성화사업 비교	36
[표 2-11] 베네세 아트사이트 나오시마의 활동 현황	39
[표 2-12] 연구의 분석 과정	44
[표 3-1] 현대카드와 원오원건축사·제주특별자치도청의 협업 프로젝트 이미지	52
[표 3-2] 가파도 프로젝트 지역 파트너십 구축에 영향을 끼치는 변수	53
[표 3-3] 도청의 연도별 가파도 프로젝트 투입자금	54
[표 3-4] 가파도 프로젝트의 파트너십 특성	55
[표 3-5] 가파도 프로젝트 진행과정	57
[표 3-6] 가파도 프로젝트의 조성계획과 세부사업 진행시기	58
[표 3-7] 가파도프로젝트 현장조사기록	61
[표 3-8] 가파도 프로젝트의 조성계획	63
[표 3-9] 가파도 프로젝트 조성계획 및 개별사업 진행순서도	65
[표 3-10] 2015년 조성계획 당시 상동 세부사업 개요	68
[표 3-11] 2015년 조성계획 당시 중동 세부사업 개요	72
[표 3-12] 2015년 조성계획 당시 하동 세부사업 개요	73

[표 3-13] 가파도 기간 구분	78
[표 3-14] 가파도 기간별 방문 인원	78
[표 3-15] 가파도 기간별 숙박율	78
[표 3-16] 마을조합 운영 순환시스템	80
[표 3-17] 가파도 아름다운 섬 만들기 지원 및 운영 등에 관한 조례 中	82
[표 3-18] 가파도의 수산물 생산시기 및 작업과정	83
[표 3-19] 가파도의 농산물 생산시기 및 작업과정	83
[표 3-20] 가파도 프로젝트의 상세사업 구축 계획변경 내용	90
[표 3-21] AiR 건축개요	96
[표 3-22] AiR 각 층별 세부용도 및 면적표	97
[표 3-23] 가파도 프로젝트의 개별사업 프로그램 운영현황 (2018. 04)	108
[표 3-24] AiR 자문위원단 구성	113
[표 3-25] AiR 1기 입주작가	114
[표 3-26] AiR 프로그램	117
[표 3-27] 가파도 프로젝트의 개별사업 프로그램 운영현황 (2019. 04)	121
[표 3-28] AiR 구축 이후 활동 내용	126
[표 4-1] 파트너십 구성원의 기여영역과 효율적 파트너십을 위한 과제	140

〈그림 차례〉

[그림 2-1] 정림건축과 봉강마을 1사1촌 자매결연	26
[그림 2-2] 드림실현 프로젝트 7호점	33
[그림 2-3] 봉평장 디자인 제작 이야기	34
[그림 2-4] 1913송정역시장 협업 체계	35
[그림 2-5] 1913송정역시장 재생프로젝트 진행과정	37
[그림 2-6] 시카고 밀레니엄 파크	41
[그림 3-1] 가파도의 인구변화	46
[그림 3-2] 청보리축제 풍경	47
[그림 3-3] 청보리축제 홍보물	47
[그림 3-4] 가파도프로젝트 지도	48
[그림 3-5] 가파도의 크기와 거주지구성	49
[그림 3-6] 가파도 프로젝트의 시나리오플랜 진행과정	50
[그림 3-7] 가파도 프로젝트에서 파트너십 구성원의 단계별 영향력 변화	51
[그림 3-8] 가파도 리서치 기록1	62
[그림 3-9] 가파도 리서치 기록2	62
[그림 3-10] 가파도 리서치 기록3	63
[그림 3-11] 가파도 리서치 기록4	64
[그림 3-12] 조성계획 당시 개별사업 위치도	66
[그림 3-13] 상동매표소(가파도터미널) 구축 전 풍경	67
[그림 3-14] 상동매표소(가파도터미널) 구축 후 예상도	67
[그림 3-15] 가파도하우스 구축 전 풍경	68
[그림 3-16] 가파도하우스 구축 후 예상도	68
[그림 3-17] 상동 세부사업 배치도	69
[그림 3-18] 가파도터미널(매표소) 계획도	70

[그림 3-19] 가파도하우스 계획도	70
[그림 3-20] 농업센터 구축 전 풍경	71
[그림 3-21] 농업센터 구축 후 예상도	71
[그림 3-22] 중동 세부사업 배치도	72
[그림 3-23] 하동 세부사업 배치도	74
[그림 3-24] 어업센터 구축 전 풍경과 구축 후의 예상도	74
[그림 3-25] 다목적강당 구축 전 풍경과 구축 후의 예상도	74
[그림 3-26] 다목적 강당 평면도	75
[그림 3-27] 어업센터레스토랑 평면도	75
[그림 3-28] AiR 프로그램 운영계획	76
[그림 3-29] AiR 도면	77
[그림 3-30] 임시주민협의체와 마을조합의 구성	81
[그림 3-31] 기업이 제안한 가파도 프로젝트 BI	85
[그림 3-32] 기업이 만들어낸 기념품과 특산품 디자인	85
[그림 3-33] 가파도 프로젝트 조성과정 이전 마을 내 빈집의 모습들	88
[그림 3-34] 가파도 프로젝트 상세사업 구축 위치	89
[그림 3-35] 가파도터미널 전경	91
[그림 3-36] 선박에서 내려 마주하는 마을풍경과 가파도터미널	92
[그림 3-37] 조성계획상 가파도하우스 계획도	93
[그림 3-38] 가파도하우스 키친 내부	93
[그림 3-39] 가파도하우스	94
[그림 3-40] 가파도하우스 A동 설계도	94
[그림 3-41] 어업센터레스토랑 전경	95
[그림 3-42] AiR 측면도	95
[그림 3-43] AiR 외부공간 녹지분류	98
[그림 3-44] AiR 전망대	98
[그림 3-45] AiR 내부	98

[그림 3-46] 가파도하우스 A동 앞으로 들어선 핫도그가게	103
[그림 3-47] 선박사가 설치해 놓은 시설물	103
[그림 3-48] 가파도터미널 내 조성된 카페공간	109
[그림 3-49] 스낵바의 달라진 메뉴판	111
[그림 3-50] 스낵바에서 바라본 바다풍경	111
[그림 3-51] 이태원 현대카드 스토리지 전시 당시 모습	115
[그림 3-52] 제주도 출신 사진작가의 사진작업 : 할망바다시리즈	115
[그림 3-53] 가파도의 일렁임을 드로잉한 정소영 작가의 작품	116
[그림 3-54] 가파초등학교 학생들과 함께 작업한 Eliana Otta Vildoso 작가의 작품 : Gapado' s Treasure Map, Gapado	116
[그림 3-55] AiR 주민교류 : Suspended Island by Jane and Louise Wilson, 자료 : 현 대카드	118
[그림 3-56] AiR 1,2기 작가들의 활동을 전시와 연계한 프로그램 <Dear Island> ·	118
[그림 3-57] 판매호황으로 품질된 특산물	122
[그림 3-58] 가파도 기념품과 AiR작가 작품	122
[그림 3-59] 기념품을 구경중인 관광객들	122
[그림 3-60] 운영 중인 매표소 카페 공간	122
[그림 3-61] 운영 중인 어업센터레스토랑 공간	124
[그림 3-62] 어업센터에서 그물 손질 중인 주민	124
[그림 3-63] 가파도터미널에 카페를 알리기 위해 새로이 간판이 설치된 모습 ...	128
[그림 3-64] 현수막과 간판들로 가득한 가파도 내 편의점	128
[그림 4-1] 기업의 지역브랜딩을 통한 특산물 디자인	131
[그림 4-2] 기업의 지역서체 디자인	131
[그림 4-3] 건축잡지 도무스의 가파도 프로젝트 별책	133

제1장 서론

1절. 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

1) 기업의 지역활성화사업 참여 증가

최근까지 빈부격차·환경오염·고령화 등의 사회문제 해결은 정부(공공)와 사회단체(시민)가 중심이 되어 이루어져왔다. 하지만 대부분의 경우 두 주체의 해결책이 기획보다는 집행에 초점이 맞추어져, 운영의 과정에서 지속성이 문제로 도출되었다. 실제로 정부는 도시재생 사업에 막대한 예산을 투입하고 관련 공모사업을 벌이며 도시재생을 지원사격하고 있다.¹⁾ 이들 전문가들은 도시재생의 실패는 곧 ‘도시의 재쇠퇴’를 야기한다고 말한다.²⁾ 성급하게 재생 사업을 추진하기보다는 자발적 주체와 차별성을 확보하는 것이 더 중요하며, 지역의 특색을 찾고 이를 통해 지속가능한 지역마케팅과 브랜딩을 해 나갈 필요가 보인다. 그에 따라 최근 ‘기업’이 새로운 주체로서 주목받고 있다. 기업의 이윤 주도적인 성격과 풍부한 인적·물적 자원, 역동적 실행력이 정부와 사회단체의 취약점을 효과적으로 해결해줄 대안으로 떠오른 것이다. 최근 정부는 국정과제 중 기업의 사회적책임(CSR) 관련 핵심 내용에서 사회적 가치를 반영한 사회책임 조달 체계를 구축하고, 지속가능경영 기본 방향 및 목표를 종합시책에 추가하였다. 이는 사회공헌 영역을 기업평가에 있어 주요 척도로 반영하는 것인데 정부 역시도 다양한 방식으로 기업의 사회참여를 장려하고 있음을 알 수

1) 도시재생지원법 제정 이후 2017년까지 국가는 국비 지원과 민간 투자 등 합쳐 총 1조 2천억 원을 투입하였다. 이러한 정부의 적극 지원에 경기도는 물론 전국의 지자체가 경쟁적으로 도시재생사업에 뛰어들었고, 2015년 3-4월 진행된 2016년 도시재생 공모사업에는 총 76개 사업이 지원했다.

2) 국내의 지역활성화사업에서 ‘토지 소유 구조나 시행업계의 특성, 지역의 역사나 전통, 주민의식, 이해관계 구조 등 시장여건, 사업 환경 등 서구와 크게 다름에도 서구의 성공적 도시재생 사례를 무분별하게 벤치마킹 하려는 실태’에 대한 전문가의 우려가 높다(김해천 목원대학교 도시공학과 교수). 또한, 쇠퇴 징후를 보이는 지자체 대부분이 재정자립도가 낮아 자체적인 도시재생 사업이 어려운 실정이다(구자훈 한양대학교 교수).

있다. 기업의 사회공헌활동은 주로 기부와 후원, 공익사업, 자원봉사 등의 방법을 통해 주로 이루어져 왔으나, 최근 이에서 나아가 '공유가치창출(Creating Shared Value, CSV)³⁾'을 위한 적극적 활동으로 그 범위가 점차 확장되고 있다. 또한 최근 지역 쇠퇴문제가 주요한 사회문제로서 부각되며 지역재생과 활성화를 위한 사업 집행이 주목받고 있다. 이에 따라 기업과 공공의 파트너십을 통한 지역재생활동이 지속적으로 증가할 것으로 판단된다.

2) 지역활성화 사업을 위한 파트너십 구성

한국은 1960년대부터 진행된 급속한 산업화 및 도시화로 인해 지역이 무계획적으로 발전되었고 그로 인해 인구 공동화 현상, 건축물의 노후화, 도농 불균형 등의 문제가 이어졌다. 이에 따라 지역 쇠퇴문제 해결을 위해 최근 정부차원의 물리적·사회경제적 재생정책을 실행 중에 있다.⁴⁾ 이전까지는 지역재생에 대한 개념도 모호하였으며, 대부분의 사업이 행정 주도로 이루어져 왔음에 반해 최근에는 민간과 행정의 연계와 협력이 매우 중요하게 평가받고 있다. 지역재생이 행정주도에서 민간참여를 함께 중시하는 형태로 이행해가며 지역활성화사업 역시 중앙정부 중심에서 지방정부로, 이제는 민간레벨로 실행주체가 이양되어 가고 있다. 또한, 지역에는 다양한 이해관계자들이 존재하기에 이를 조정하고 결합시킬 수 있는 주체가 필요하며 다양한 주체들 간의 협업·이해조정은 물론 민간영역의 역할이 매우 중요시 된다 (전창진 외, 2014). 기업이 참여하는 지역활성화사업 역시 사업의 영역과 범위에 따라 적합한 주체와의 협업을 필수적으로 한다. 여기에서 기업과 파트너십을 이루는 주체는 NPO(Non Profit Organization, 비영리단체), NGO(Non-governmental Organization,

3) 공유가치창출(Create Shared Value, CSV)은 기업이 사회공헌을 통해 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출하고자 하는 것이다. 기업은 사회문제의 제거와 해결로 기업의 가치를 차별화하고, 비용 절감과 수익 증대를 함께 추구한다. Peters, B. Guy, 1998. "With a Little Help from Our Friends :Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments" in Partnership in Urban Governance, Palgrave.

4) 서울특별시 도시재생본부 재생정책과(2015), 『서울시 도시재생전략계획』

비정부기구), 타 기업, 시민단체, 국제기구, 학술연구소 등 다양하다. 지역파트너십의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다 공공기관과 기업, 시민집단 간에 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적 네트워킹을 통해 반영하고 조정하여 통합해 나가는 데에 있다 (엄태석·김보흠, 2004).

3) 파트너십형 지역활성화사업의 성공여부

한국에서 지역사회와의 파트너십은 제도화 수준이 높지 않고 파트너 간의 상호작용도 비공식적이라는 특성을 갖는다. 나아가 파트너십 참여자 간 공동의사결정 장치가 마련되고 있지 않다는 점은 현재 지역파트너십의 한계라고 할 수 있다. 여러 부문 간 맺는 파트너십의 가치는 각 조직이 가진 특정 능력이나 가치, 우선순위, 자원, 업무 스타일 등을 이용하여 공통 목표를 위해 일한다는 점이다. 파트너십을 효과적으로 관리한다면, 기업은 기업사회참여의 규모를 늘릴 수 있음은 물론 파트너십을 통한 지역활성화사업의 속도와 효과를 극대화 할 수 있다. 이는 해결책을 함께 창출하며 위험을 나눌 수 있는 바탕이 된다. 하지만 일부에서는 사회부문간의 상호의존성의 증대로 인해 파트너십에 관한 관심이 커지게 되며, 민관파트너십을 통한 지역활성화가 유일한 수단처럼 여겨진다는 데에 우려를 표하기도 한다. 기업참여를 통한 지역활성화사업이 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 장기적인 관점에서 지역역량을 강화하고 지역사회의 문제의 해결책을 제시할 수 있어야 할 것이다. 파트너십의 구성원들은 지역활성화라는 같은 목표를 중심에 두고 협력관계를 맺으면서도, 구체적인 활성화의 목표와 상세한 방향이 다르게 설정될 수 있다. 또한 파트너십을 이루는 구성원들의 특성은 지역활성화사업의 진행과정과 상호간의 소통에 있어 적지 않은 영향을 끼친다. 따라서 기업참여를 통한 지역활성화사업이 효율적으로 이루어지기 위해서는 각자의 장점을 살리고 단점을 보완해줄 수 있는 파트너십 구성과 운영이 중점이 되어야 할 것이다.

2. 연구의 목적

1) 기업주도 민관파트너십형 지역활성화사업의 특성과 지속성에 대한 고찰

본 연구는 2013년 기업인 현대카드의 제안으로 시작하여 2018년 4월 공개 및 운영1단계에 들어선 기업참여 파트너십형 지역활성화사업『가파도 프로젝트』에 대해 다룬다. 가파도 프로젝트는 현대카드가 중심이 되어 제주특별자치도청과 가파도 주민이 함께 파트너십을 이뤄 진행한 지역활성화사업으로서, 기업사회공헌을 통해 기업이 주도하여 민관파트너십을 통해 진행한 지역재생의 사례이다. 가파도 프로젝트는 2012년부터 기업인 현대카드의 제안, 현대카드와 원오원건축사의 계획단계를 거쳐 2018년 이를 공개하였고, 제주특별자치도청의 제도 및 재정 지원, 가파도민의 주민참여와 지속적 소통을 바탕으로 진행되었다. 가파도프로젝트는 지역활성화사업 이후 주민운영을 통한 장기적인 목표를 두고 지속적으로 추진 중인 현재진행형 사업이라는 데에 더욱 의미가 있다. 가파도 프로젝트에서 파트너십의 구성은 사업을 제안한 기업인 현대카드, 실시설계를 담당한 원오원건축사, 공공인 제주특별자치도청, 가파도민의 4자 협의의 형태를 띠지만, 본 연구는 파트너십 참가자들의 특성에 맞추어 공공·기업·주민으로 나누어 3자 파트너십으로 이를 정의하였다. 여기서 구성원은 각각 다른 파트너십 발생동기, 조직적 특성, 능력, 업무 방식 등 상이한 조직적 성격을 지닌다. 본 연구는 가파도 프로젝트 사례연구를 통해 국내의 지역활성화사업에서 기업참여 파트너십의 특성과 소통의 과정을 알아보며 나아가 국내에서 지역활성화사업을 위한 파트너십의 바람직한 방향은 무엇인가 고찰해보고자 하였다. 또한 앞으로의 지역활성화에 있어 협력 사업에서 기업의 역할과 공공의 역할에 대하여 고민하고, 파트너십 구성원들의 특성이 다른 조직들과 공동목적을 달성하기 위해 상호작용하는 방식과 과정을 짚어보고자 하였다.

2) 파트너십 구성과 소통과정, 파트너십의 특성이 사업에 끼친 영향

지역활성화사업을 위해 구축되는 파트너십의 구성원 및 운영의 방식과 특성은 그 사업의 성격과 추구하는 방향에 따라 매우 상이하다. 따라서 지역활성화사업에서 파트너십을 이룬 대상을 분석할 때 사례에 적합한 이론과 적절한 변수들을 찾는 작업이 필요하다. 가파도 프로젝트는 공공과 파트너십을 바탕으로 지역민의 참여를 중점에 둔 기업주도 민관파트너십형 지역활성화 사업이기에 기존에 한 기관이 독자적으로 운영하는 사업과는 여러 차이점을 가진다. 파트너십에 참여하는 주체인 기업, 공공, 주민간의 업무방식은 물론 성격적 특성, 사업 진행 속도, 상세 목표에 대한 기준이 다르며 소통의 과정에 있어 소통방식은 물론 중심 지도자의 영향력과 성향 또한 중요한 영향을 끼친다. 본 연구는 가파도 프로젝트를 사업의 단계별 중심역할을 한 파트너십 구성원의 변화에 따라 계획, 구축, 운영의 3단계로 나누었다. 또한 각 단계별로 사업에서 가장 큰 영향력을 발휘한 파트너십 구성원이 각각 다르다고 정의내렸다. 가파도 프로젝트는 사업의 단계별 변화에 따라 주요한 계획의 변화를 경험하였다. 본 연구는 여기에서 지역활성화사업을 위해 협업한 파트너십 참가자들의 특성과 상세목표의 차이가 사업의 변화를 일으킨 중요요인이라 가설하였다. 여기에 본 연구는 다음의 구체적인 물음들을 바탕으로 하였다. 파트너십 구성원들의 파트너십 발생동기가 사업의 진행과정에 있어 끼쳤던 영향을 구체적으로 무엇이며, 기업과 공공·주민 간 협력관계에서 파트너십 구성원들의 상세 목적의 차이가 지역활성화사업에서 참가자들이 상호작용을 하는 데에 끼친 영향이 무엇인가? 지역활성화사업 진행과정에 있어서 시간과 단계의 변화에 따라 파트너십에서 변화가 있었던 요소와, 그 요소들이 사업의 과정과 결과에 미친 영향은 무엇인가? 파트너십 구성원들의 조직적 특성, 사업의 방식 차이, 능력의 차이 등이 파트너 간 상호작용에 있어 어려움을 주었던 요인과 긍정적 기여를 한 부분은 무엇인가? 등이다. 이에 따라 본 연구는 일차적으로 기업이 참여하는 지역활성화사업에서 파트너십을 이루는 구성원들의 파트너십 발생동기와

목표달성을 위한 서로 간 기대하는 기여 영역, 일반적인 조직적 특성을 파악하고 이러한 특성들과 가파도 프로젝트의 진행과정 및 결과의 상관관계를 알아보고자 하였다.

3) 공공과 기업, 주민의 기여영역과 효율적 파트너십 운영을 위한 과제

지역차원의 문제해결을 위해 상호의존성이 거치며 지역사회단체를 포함한 협력적 파트너십의 필요성이 늘어나고, 다양한 양상의 파트너십이 구축되는 현상이 증가하고 있다. 하지만 아직까지 국내에서는 파트너십 중에서도 공공과 민간기업간 지역단위 사업을 위해 협업한 사례가 적고, 성공적인 사례라 할 수 있는 것들이 많지 않다. 국내에서 이루어진 지역활성화사업의 성공적 사례로 주로 언급되는 몇 가지 예를 들어보자면, 지난 2009년 문화체육관광부 주도로 조성된 부산 감천문화마을⁵⁾, 2016년 구축된 경의선 책거리⁶⁾, 같은 해 공개한 1913송정시장 등을 들 수 있다. 하지만, 대부분의 경우 관 주도, 혹은 사업의 일정부분만을 위해 한정적으로 파트너십이 운영되거나, 특정 기관 주도로 운영되어 파트너십이 적극적으로 활용된 사례를 찾아보기 힘들다.

본 연구의 중심 연구 사례인 가파도 프로젝트는 기업과 공공·주민이라는 특성이 다른 주체가 사업의 내부구상단계에서부터 공개에 이르기까지 파트너십을 지속했던 지역활성화사업으로서 매우 이례적이고 특징적인 사업이라 할 수 있다. 또한 가파도 프로젝트는 초기부터 주민 운영을 목표로하여 협력한 국내형 기업주도 지역활성화사업 1단계 사업으로서 앞으로 지속적으로 이루어질

5) 부산 감천문화마을은 지난 2009년 문화체육관광부 주도의 성공적 도시재생 사례로 꼽힌다. 그동안 태극도마을이라는 이름의 낙후된 동네로 알려졌으나 ‘보존과 재생’을 바탕으로 진행된 도시재생의 일환으로 부산지역의 예술가와 주민들이 합심해 담장이나 건물 벽에 벽화 등을 그리는 ‘마을미술프로젝트’가 진행되어 부산의 대표적인 관광지로 자리잡았다. “감천문화마을,” 위키백과 (검색일 2019년 7월 7일)

6) 경의선 책거리는 마포구가 지난해 10월 옛 경의선 철길 자리에 조성한 책 테마 거리다. 홍대입구역 6번 출구에서 와우교까지 약 250m 정도 이어진다. 경의선 책거리에는 열차 모형의 도서 부스, 시민이 사랑하는 책 100선 조형물 등이 있다. 송우영, “세계가 인정한 관광지 ‘경의선 책거리’ ... 국제비즈니스 대상 금상 받아”, 『중앙일보』 (2017년 8월 21일)

기업참여 민관파트너십형 지역활성화사업에 있어 중요한 참고자료가 될 것이다. 국내에서는 전체적으로 지역활성화를 위한 파트너십은 공식화와 제도화 수준이 낮다. 따라서 본 연구의 연구자는 해당 사례에 대한 연구가 지역활성화사업에서 공공부문과 기업부문의 소통과정을 파악하고, 앞으로 지역활성화사업의 민간기업 참여에 대한 논의를 조금 더 구체화하기에 적합한 사례라고 판단하였다. 또한 얼마 전 가파도 프로젝트는 오래 간의 준비기간을 거쳐 공개 및 운영 1단계에 들어섰기에, 사업 공개 후 약 1년간의 시간이 흘러 지역활성화라는 목적 달성과 지속성의 측면에서 사업을 평가하기에는 이르다고 판단하였다. 따라서 본 연구의 중심목표는 지역활성화사업에서 파트너십을 이룬 구성원들이 앞으로 효율적인 파트너십의 운영과 바람직한 협력 사업을 위해 나아갈 길에 대하여 고민해보고자 하는 것이다. 이를 위해 파트너십 구성원들 각각이 파트너십형 지역활성화사업의 시너지효과 창출을 위해 이루어 나가야 할 과제와 기여영역, 역할을 정립하고 효율적 파트너십 운영을 위한 선행과제에 대하여 고찰해보고자 하였다.

2절. 연구의 내용과 방법

1. 연구의 내용

본 연구는 지역파트너십의 구성 및 진행과정을 기술하며 그 특성과 의의를 살펴보는 기술적 연구로서 연구의 목적을 위한 이론적 배경에 대한 연구와 사례연구의 두 부분으로 크게 나누어진다. 연구의 전반부에서는 지역활성화를 위한 지역파트너십에 관하여 살펴보고, 지역활성화사업을 위한 민관파트너십의 특성과 운영과정에 대하여 구체적 사례를 통해 파악해 보고자 하였다. 연구의 후반부에서는 중심사례연구를 통해 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업의 특성과 파트너십의 운영과정을 상세히 들여다보았다. 연구의 중심사례로 선정된 것은 가파도 프로젝트이다. 가파도 프로젝트는 기업(현대카드)이 공공(제주특별자치도청)에 제안하여 주민(가파도민)과 함께 지역활성화를 이끌어간 사례이며, 사업의 목표가 개발과 상업화를 벗어나 지역의 특성을 보존하고 지역민과 함께 자생적 순환시스템을 구축하는 것에 중점을 둔 지역활성화 사업이다. 또한 가파도 프로젝트는 기업의 사회공헌 이념과 사업적 역량이 결합하여 기업만의 특색 있는 공간과 마을사업을 구축하고자 한 프로젝트이다. 가파도 프로젝트는 사업 공개 이후 현재 운영 1단계로서 앞으로 지속적으로 구축 및 추가운영이 예정된 현재진행형 사업이라는 데에 더욱 의의가 있다. 하지만 연구자는 프로젝트 공개 후 약 1년간의 시간이 흘렀기에 앞으로 사업의 활성화와 지속성에 대한 평가를 다루기에는 적절치 않은 시점이라 판단하였다. 따라서 본 연구에서는 가파도 프로젝트의 3자 파트너십 운영과정과 소통의 방법을 알아보고, 주민 소통의 방법과 의견 조율에 따른 계획 변화과정을 알아보는 것을 중심 연구 내용으로 설정하였다.

2. 연구의 방법

1) 지역활성화사업에 대한 이론적 고찰과 사례연구

본 연구는 중심사례 연구를 통한 기업주도 파트너십형 지역활성화사업에 관한 실증연구로서, 가파도 프로젝트라는 사례연구를 중심으로 이루어진다. 기업이 참여하는 지역활성화사업은 영역과 성격에 따라 다른 특정 주체들과의 협업을 필수적으로 한다. 따라서 먼저, 파트너십의 개념과 유형에 대하여 알아보고, 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업의 국내외 사례를 분석하여 지역활성화사업을 위한 민관파트너십의 유형과 특성을 알아보았다. 지역활성화사업은 그 사례에 따라 서로 다른 파트너십 유형과 거버넌스 구조, 활성화 방식을 지닌다. 그렇기에 특성과 유형파악을 위한 사례선정에 있어서 정부와 기업의 협업, 상인회와 기업의 협업, 지자체와 기업의 협업 등 다양한 사례를 바탕으로 하였으며, 정부의 의뢰를 통한 기업의 공간구축과 기업 운영, 기업의 토지매입을 통한 일부 주민운영, 기업기부를 통한 공공 운영 등 지역활성화사업 집행과 운영의 방식에 있어서도 상이한 사례들을 바탕으로 선정하였다.

2) 심층인터뷰와 질적 자료수집

본 연구는 사례연구로서 관련자와의 심층인터뷰를 통한 질적 연구방법에 크게 의존하였고, 파트너십 관계에 대한 문헌적 기록을 일부 의존하였다. 사례연구를 위해서는 대상기업인 현대카드와 제주특별자치도청·가파도 마을조합 등을 방문하여 자료수집 및 심층 인터뷰를 진행하였다. 심층 인터뷰의 목적은 다음과 같다. 첫째, 문헌자료로 파악하기 어려운 실질적 사업의 운영과정과 파트너십 진행과정에서 파트너십 구성원 간 소통의 방법·계획 변경의 상세과정을 알아보기 위함이다. 둘째, 문헌자료 및 언론자료 내용의 객관성을 검증하고 연구자의 주관적 분석에서의 오류를 최소화하기 위해서이다. 인터뷰

대상자로서는 현대카드 내의 가파도 프로젝트 관계자 및 제주특별자치도청 특별자치행정국 자치행정과 가파도 프로젝트 담당자, 가파도 전 이장 및 마을조합 이사, 가파도 마을주민, 가파도 프로젝트 시설 운영자(스넥바, 매표소, 어업센터레스토랑 등) 및 가파도 방문객 등이 있었다. 인터뷰에 있어서는 구조화된 설문지를 사용하지 않았고, 관계자들에 따라 차별적 질문항목을 구성하여 집중적 심층면접을 진행하였다. 또한 가파도 프로젝트의 상세한 진행과정과 계획을 알아보기 위해 가파도 프로젝트 조성계획 보고서 및 언론보도자료, 사업결과보고서, 가파도 프로젝트 문화예술창작공간 실시도면 등 보고서 및 관련문헌을 참고하였다. 수집한 자료를 바탕으로 기업이 주도하고 공공과 함께 주민을 중심에 두고 협업한 지역활성화사업의 공개와 운영, 주민운영 정착을 위한 과정까지 사업의 변화, 파트너 간 의견조율과정, 역할을 함께 짚어보았다. 나아가 사업의 시기별·단계별 실질적 변화를 추적하기 위해 가파도 프로젝트의 계획상 토지와 변화된 공간, 사업을 위해 투자된 비용과 거주자의 변화, 방문객 추이, 시기별 경제인구 대비 마을조합구성원의 비율 등 객관적 자료를 활용하여 분석하고자 하였다.

[표 1-1] 연구의 구성 및 흐름

1장	연구배경 및 목표설정
서론	기업참여 지역활성화 사업의 증가와 필요성 파트너십을 기초한 기업참여 지역활성화사업의 등장과 운영1단계
	연구대상 및 범위설정
	기업사회공헌을 통한 지역활성화사업 공공·기업·주민 파트너십 바탕 지역활성화사업 가파도프로젝트
2장	문헌연구
이론적 탐구	거버넌스와 민관파트너십의 개념 지역활성화를 위한 파트너십의 유형과 변화과정 국내에서 지역활성화사업을 위한 파트너트너십의 형성과 변화 기업참여 파트너십형 지역활성화사업 사례연구 선행연구검토
3장	대표사례연구
사례연구	지역답사 및 관련 문헌·언론자료 분석 기업 및 도청 내 가파도 프로젝트 관계자 인터뷰 주민협의체, 마을조합 구성원 인터뷰 사례에 대한 평가와 고찰 공공·기업·주민 파트너십 모델과 각자의 역할에 대한 고민 기업참여 파트너십형 지역활성화사업의 의의
4장	연구분석과 정리
결론	연구의 결론 및 고찰 연구의 한계와 향후 연구과제

제2장 기업참여형 지역활성화 선행연구고찰

1절. 기업참여 지역활성화사업 이론적 탐구

1. 거버넌스와 지역파트너십

1) 지역활성화와 다양한 주체의 거버넌스(Governance)

거버넌스의 개념은 정부실패와 시장실패에 대한 대응으로 시장과 정부라는 이분법적인 사고방식을 지양하며 시장과 사회, 시민사회 등의 상호의존적인 행위주체들 간 수평적이며 협력적인 조직을 이해하려는 입장에서 출발하였다. 여기서 언급하는 거버넌스의 개념은 ‘공공과 민간영역의 협력’을 언급하기도 하지만, 현실적으로 새로운 국가사회의 변화를 반영하며 학문 분야와 관심 영역에 따라 다양한 의미로 정의되고 있다. 행정학 분야에서는 ‘새로운 국가 통치행위나 방식을 의미하는 국정관리’로, 정치학 분야에서는 ‘다원적 주체들 간 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치 혹은 협력적 통치’로, 사회학 분야에서는 ‘국가 혹은 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형, 자기 조직적 네트워크 등’으로 다양하게 정의되고 있다.¹⁾ 한편, 거버넌스는 파트너십으로서 공공과 민간 사이의 권력배분, 공공과 민간이 함께 협업하며 생기는 시너지 효과와 공공정책 과정을 시민 사회에 개방하고 시민사회에 대한 권한부여를 통한 새로운 정부와 시민사회의 관계형성을 뜻하기도 한다.²⁾ 공공이 주도하는 지역발전이 추진상의 어려움을 겪고, 민간기업 주도의 접근도 한계가 있음이 확인되며 정부와 민간이 함께 상호 협력하는 방식이 등장한 것이다. 이는 행정 중심이었던 정부의 역할과 기능, 구조가 변하고 있음을 나타낸다.

파트너십이라는 용어는 1950년대 처음 사용되기 시작했다. 당시 파트너십의 개념은 공공부문이 수행하지 못하는 서비스의 전달역할을 대신하는 자발적

1) 거버넌스 개념은 바라보는 시각에 따라 상이하지만, 일반적으로 ‘국가와 시장, 시민사회 등 다양한 행위자간 협력하여 공동 문제를 해결하기 위한 통치’라고 정의할 수 있다 (Rhodes, 2000).

2) 이강원·손호웅(2016), 『지형 공간정보체계 용어사전』

조직들의 역할을 의미하는 것에서 시작하였다 (이정주, 2005). 파트너십이라는 용어는 네트워킹, 협력, 협조, 연합, 조정 등 긍정적 의미를 내포하고, 정보교환, 충돌피하기, 다른 주체와 협업하기, 쌍방 간의 프로젝트에 기여하기, 공동으로 계획세우기, 한명의 지도자 하에 공동과제 수행하기 등 다양한 수준의 다양한 활동으로 나타난다 (Burns et al., 2004).

2) 민관파트너십 (Public-Private Partnership, PPP)

미국의 경제개발위원회(CED)는 공공부문과 민간부문이 상호이익 추구를 위해 협력하는 것을 민관파트너십으로 정의 내린다. 이와 같은 협력은 정책적 차원과 운영적 차원이라는 두 가지로 구분할 수 있는데 정책적 차원은 지역사회의 목표를 찾아 가는 것이고, 운영적 차원은 해당 목표를 추구해 가는 것을 말한다. 민관파트너십은 지방정부와 지역주민간의 자발적 협력관계 위에서, 전문가와 지역사회의 참여를 효과적으로 이끌 수 있다. 또한 시민 참여 역량을 강화시킬 수 있다는 점에서 거버넌스 구축에 있어서의 효과적 수단으로 주목받고 있다 (유승현, 2015). 공공부문 파트너십은 1960년에 민관파트너십(PPP)이 도입되며 본격화되었고 이는 1980년대 들어 민영화의 촉진, 민관참여 촉진으로 양자 간 파트너십에서 다자간의 파트너십으로 확대되었다. 또한 1990년대 이후에는 다자간의 파트너십이 정착되고 신광역주의 대두와 국가 경쟁력 단위가 지역이 중심이 되면서 지방정부의 파트너십이 활성화되게 되었다 (권자경, 2011). 특히, 공공부문에서의 파트너십은 단순히 양자 간의 파트너십을 넘어서 이해관계자를 포괄하는 범사회적 관계를 나타내는 사회적 파트너십(Waddock, 1989)이 중앙정부로부터 지방정부에까지 확장되었다.

Kouwenhouwen(1993)은 민관파트너십을 다음과 같이 정리하였다. 민관파트너십은 첫째, 공공부문과 민간부문 간에 상호작용이 존재하고, 둘째, 그들이 추구하는 목적을 수렴하며 목적 달성을 위한 시너지 효과를 내는 것이며, 셋째, 그 목적은 사회적이며 상업적 특성을 지니고, 넷째, 참여하는 정부와 기업

행위자가 가지고 있는 신분과 책임성에 변화가 생기지 않는 경우에 성립할 수 있는 개념이라는 것이다. 한편, 민관파트너십의 목적은 파트너십에 참여하는 구성원들이 서로의 이익을 추구하며 지역의 공공이익을 증진하도록 협력관계를 가지는 것이라 할 수 있다. 또한 사회적 파트너십은 다양한 부문의 조직들이 공통의 목적을 달성하기 위해 상호작용하는 협력적인 행동을 일컫는 것으로, 이러한 개념정의는 문제의 복잡성과 참여자들의 다양성, 목표의 공유성 등을 함께 반영한다 (Waddock, 1989). (표 2-1)처럼 도시적 수준에서 민관협력 파트너십은 행위자간의 결합 방식에 따라 계약상의 파트너십과 자발적 네트워크 구성형 파트너십으로 구분될 수 있고 (Schuppert, 2011), 각각의 파트너십은 구조에 따라 참여자의 역할 분담이 이루어지며, 협력의 성과가 다르게 결정될 수 있다 (김인, 2006).

[표 2-1] 민관협력 파트너십의 유형 분류 체계

	계약상의 파트너십	자발적 네트워크 구성형 파트너십
참여 행위자	공공부문, 사기업, 제3부문	공공부문, 사기업, 제3부문
행위자 수	적음(2-3)	중간(5-15)
행위자 간 결합 방식	계약에 근거한 주인-대리인 관계	상호 헌신에 의존하는 느슨하지만 친밀한 방식
직무 설명	세부적이고 결과 지향적	포괄적이고 과정 지향적
이익과 위험분담	대칭적	대칭적
관리	민간부문	공공-민간
평가기준	사전 결정	상호 발전
거버넌스 방식	협력/위계적	협력/경쟁

자료 : Schuppert(2011)에서 재구성

또한, Bailey(1995)는 영국에서 실행되었던 민관파트너십을 통한 도시개발의 여러 사례들을 분석하였는데, 이에 따르면 지방자치단체는 도시성장을 촉진하기 위해 규제대상인 민간 개발업자와 협력하여 도시개발 사업에 적극적으로 나서게

되었다. 즉 지방자치단체는 이전에 오랜 기간에 걸쳐서 규제자이며 기부자였지만 오늘날에는 민간개발 프로젝트의 공동투자자로 변모하였고 이러한 과정 속에서 민관파트너십을 통한 도시개발이 등장한 것이다.

Pierre(1998)는 지역경제발전에서의 파트너십을 분석하였는데 민관파트너십의 역할을 다음과 같은 세 가지로 정의하였다. 민관파트너십은 첫째, 내 외부적 시너지 효과를 발생시키며, 둘째, 공공과 민간부문간 커뮤니케이션을 증대시키고, 셋째, 성장지향 정책을 정당화하는 역할을 한다. 오늘날, 행정의 조직과 활동이 복잡하고 방대해지며 정책주체의 역할이 증대되고, 주민들의 공공서비스에 대한 요구가 점차 높아지는 상황에서 각급 정부는 제한된 재정으로 공공서비스의 수요를 충족시키기에 어려움이 있어, 서비스 공급의 효율성을 강조하는 다른 방향을 모색하게 되었다. 그 방법의 하나가 공공부문과 민간부문이 협력하는 노력으로 나타나게 된 것이다. 여기서 파트너십에 대한 보다 확대된 견해를 소개하면, 삼자간 협력체제로서 정부와 기업, 시민단체로 대표되는 시민사회와의 파트너십을 말할 수 있다. 이는 간접민주주의의 대리인체제가 직접민주주의로 바뀌며 그 중간 단계에서 삼자협력(Triangular Partnership)형태가 나타나는 것으로 본다 (김광웅, 2000).

3) 지역활성화를 위한 파트너십의 유형과 부정적 요인

파트너십은 종류가 많으며 성격도 다양하다. 이를테면 기업 대 기업 (B2B), 파트너십, 기업·정부·시민사회 간 삼각 파트너십, 기업-NGO 파트너십, 정부 또는 정부 간 조직과 기업 사이의 공공-민간 파트너십 등을 모두 포함할 수 있다. 글로벌 조직이든 지역이나 국가 단위의 조직이든 서로 다른 조직이 시스템적인 협력으로 얻을 수 있는 이익이나 영향력은 엄청나다. 이는 파트너 관계를 맺는 주요한 이유가 된다. 서로 닮은 파트너십이란 없다. 그러나 모든 파트너십은 관점과 기여자, 문화의 다양성으로부터 혜택을 받는다. 일반적으로 파트너십은 다음과 같은 특성을 지닌다. 첫째, 파트너십에는 둘 이상의 참가자가

존재한다. 둘째, 각 참가자는 당사자의 지위로 참여한다. 즉 자율성을 지니며 자신을 대표하여 협상에 임하여야 한다. 셋째, 파트너십은 지속적 상호작용이 존재해야 한다. 넷째, 각 참가자는 파트너십의 관계에 있어 물질적·비물질적으로 기여하는 것이 있어야한다. 또한 결과에 대한 책임을 공유해야 한다 (Peter, 1998).

한편, Bovaird(2004)의 파트너십 유형분류(표 2-2)는 파트너십 구성에 있어 다양성을 포괄할 수 있고 보다 일반적 기준을 제시해준다.

[표 2-2] 파트너십의 유형 분류

분류기준	파트너십의 유형
부문별 기준	제3섹터 조직 혹은 시민사회 결사체와의 파트너십, 민간기업과의 파트너십, 기업과 제3섹터 모두가 포함된 파트너십
관계적 기준	느슨한 네트워크, 협동적 관계, 권력공유(power-sharing), 계약관계
범위	수직적 파트너십, 수평적 파트너십, 혼합 파트너십
정책영역 : 파트너십의 정책목적	생산성증진을 위한 파트너십, 고객 혹은 약자에 대한 권한 부여를 위한 파트너십, 사회통합 문제에 대처하기 위한 파트너십
경제적 기준	공급측면의 파트너십, 수요측면의 파트너십, 혼합 파트너십

자료 : Bovaird(2004)

파트너십을 구분하는 유형에는 무수한 유형의 파트너십이 존재하지만, 하나의 파트너십이 단일 목적으로 구성되지 않으며, 복합적인 정책목적을 동시에 추구할 수 있다. 또한 하나의 사업 안에서도 단계별 기준에 따라 파트너십의 기준과 범위가 다양하게 변화되기도 한다. 사례에 따라 파트너십의 유형은 매우 다양하기 때문에 파트너십에 대한 개념정의는 쉬운 일이 아니다. 하지만 민관파트너십은 정부와 기업, 비영리기관 등의 다양한 분야의 조직이 각자의 목표달성과 문제해결을 위해 함께 협동하는 형태로 인식된다는 점에서는 결을 함께한다.

하지만 파트너십이 항상 긍정적 결과만을 가져오는 것은 아니다. 사회적 파트너십이 부정적인 결과를 가져오는 원인은 다음과 같다. 첫째, 공공과 민간의 협력방식은 공공부문의 필요에 의해서 1차적으로 이루어지는 것이므로 참여하는 민간을 위해 어느 정도 공익적 희생을 감수하여야 한다. 둘째, 경제성장은 시장경제에서 재화의 생산과 공급, 분배의 기능을 갖는 기업에 의해 이루어지므로 공공부문은 민간부문의 성장을 위해서 공익을 어느 정도 양보할 수 있다는 경제성장 위주 정책에 대한 과신이다. 셋째는 민간부문에 대한 검증되지 못한 믿음인데, 사회문제가 지역문제에 대해 민간부문이 보다 더 전문적인 지식과 기술이 있고, 정부의 규제가 민간부문의 효율성을 저하시키며 민간부문이 공공부문보다 더 효율적이라고 믿게 되어 민간부문이 자연적으로 사업을 주도하게 된다. 또한 각 지역이 파트너십을 통한 지역개발사업을 지향하게 되며 각 지방정부는 민간기업 유치를 위하여 보다 더 많은 유인책을 사용하고, 결과적으로 사회적 파트너십의 부정적 효과를 초래하는 원인이 되는 것이다 (강병수 외, 1996). 이와 같은 파트너십에 대한 부정적 시각은 파트너십에 대한 필요성을 인지하면서도 지방정부가 파트너십의 구축을 꺼리게 되는 요인으로 작용하기도 한다 (강욱모, 2009).

2. 기업사회공헌과 기업참여 지역활성화사업

1) 기업사회공헌(CSR)의 개념과 목적

오늘날, 기업은 지속가능한 사회를 만들기 위해 기업사회공헌(Corporate Social Responsibility, CSR)활동과 함께 지역사회의 중요성에 대하여 재인식 하고 있다 (Loza, 2004). 최근 지역 주민의 인식이 확대되어가며 기업의 사회적 문제에 대한 책임이 엄격히 요구받고 있다 (이상석·김종성, 2007). 이에 따라, 기업이 점차 자신들이 가진 핵심적 역량을 지역사회의 주된 문제해결에 집중시키고 기업과 지역사회 간 소통 채널을 마련하는 한편, 기업과 지역사회의 요구사항을 함께

논의할 수 있는 전문적인 공공기관 및 NGO와의 파트너십과 협력관계를 구축하고 있다 (김재현 외, 2011). 기업은 사업을 통해 수익성을 추구하는 대상이기 때문에 직접적 수익이 보장되지 않은 사회문제해결, 지역 활성화는 기업사회공헌활동을 통해 이루어진다.³⁾ 기업사회공헌활동은 기업이 재화와 서비스를 시장에 내놓는 전략 수단이 되고, 사회에서 기업의 정당성을 유지하려는 목적이 되기도 한다. 기업은 기업사회공헌활동을 통해 기업이 발판을 두고 있는 사회를 발전시킴과 동시에 기업의 철학과 일하는 방식을 알리는 것을 목표로 하는 것이다.

기업사회공헌활동은 사회적 배경과 지역의 필요에 따라 다양한 방식으로 변화되어왔다. 프리드만(Friedman) 교수는 1970년 뉴욕 타임즈 기고문에서, ‘기업의 유일한 사회적 책임은 고용의 제공, 납세, 그리고 궁극적으로 주주의 부를 극대화하는 것’이라고 단정했다. 70년대 초기까지 사회기여(공헌)은 개인의 영역이라고 간주되어지곤 했으며 기업이 다룰 분야가 아니라고 여겨지곤 했다. 그러나 2000년대에 들어가며, 기업의 사회에 대한 선행은 의무 사항이자 고객을 위한 필수 사업비용으로 인식되기 시작하였다. 이와 관련된 대표적인 학자가 프리만(Premam)과 드러커(Drucker)교수이다. 프리만과 드러커 교수는 이해관계자 이론을 제시하며, 기업의 책임 범위를 다수의 이해관계자(주주, 종업원, 고객, 지역사회, NPO, 정부, 미디어 등)로 확대했다. 기업은 기업이 속한 사회가 발전해야 기업이 함께 발전할 수 있으며, 기업의 사회공헌은 사회적 책임의 한 부분이라는 것이다. 따라서 기업은 점차 의무적으로 사회공헌에 발을 담그기 시작했다. 당시까지의 사회공헌은 사회가 기업에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 목적을 가졌다.⁴⁾ 점차 기업의 사회참여가 늘어나며, 그들은 기업사회공헌활동이 기업에 미치는 긍정적 효과에 주목하기 시작했다. 기업은

3) 기업사회공헌(Corporate Social Responsibility, CSR)은 기업의 사회적 문제에 대한 대응 및 관리와 관련된 개념으로서, 기업은 사회에서 분리되어 생존할 수 없다는 원칙에 따라 기업이 사회로부터 받은 혜택을 사회에 다시 환원한다는 것을 뜻한다. 한완선(2016), 『기업사회혁신』, 좋은땅

4) 의무적 사회공헌

사회문제의 적극적 해결에 뛰어들기 시작했고, 기업 각자의 핵심역량을 활용한 전략적 사회공헌으로서 진화 및 발전하게 되었다. 2006년 12월과 2011년 1월 포터(Porter)와 크래머(Kramer) 교수는 자본주의에 대한 비판이 들끓는 가운데 기업들이 사회, 환경, 경제 문제의 주요 원인으로 간주된다는 사실을 지적하며 기업의 번영이 지역사회의 희생 덕분이라는 새로운 시각을 제시했다. 이에 따라 정부는 기업의 경쟁력과 성장 가능성을 약화하는 정책을 추진하기 시작했고, 현재는 경제적 효율과 사회발전을 상쇄 관계로 인식하는 전통적인 CSR에서 벗어나고 있는 시점이다.⁵⁾

기업사회공헌의 변화는 처음 의무적 활동에서 점차적으로 적극적이고 전략적인 성격을 띠는 방향으로 변화되어왔다. 현재 기업에게 기업사회공헌활동은 일종의 기업 브랜딩을 위한 전략이 되었다. 기업은 기업사회공헌활동을 통해 사회문제에 접근할 때 실질적 해결을 위한 세심한 접근이 필요하게 되었다. 또한 기업이 기업과 사회의 통합을 위한 주도적 역할을 하며, 경제 가치와 사회 가치를 동시에 추구하는 공유가치 창조(Creating Shared Value, CSV)에 주목하는 시점이다.

2) CSV와 CSI

공유가치 창조(Creating Shared Value, CSV)는 기업이 사회와 환경, 경제 문제의 주요 원인으로 간주되기 시작함에 따라 탄생한 개념이다. 기업이 사회의 통합을 위한 주도적 역할을 해야 하는 시기에 다다른 것이다. 물론, 기업이 사회문제 모두를 해결할 수는 없기에, 기업은 공유가치창출을 통해 사회문제에 대한 비즈니스적 접근으로 새로운 해법을 제시하고, 경제적 가치가 함께 창출될 수 있도록 하는 역할을 맡는다.⁶⁾ 이정기 등(2016)은 CSV의 개념적 분석틀로

5) 한완선(2016), 『기업사회혁신』, 좋은땅

6) CSV의 주창자인 Porter와 Kramer(2011)는 CSV를 실행하기 위한 전략적인 접근방법을 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 목표로 하는 대상자의 충족되지 못한 니즈를 파악하여 기존 상품과 시장을 새로이 인식한다. 둘째, 경제적인 비용과 위험을 감소시키고 생산성을 높일 수 있는 사회적 문제를 찾아

4가지 유형을 제시하였는데, 가치창출의 결과가 경제적 가치 중심인지, 사회적 가치 중심인지, 가치창출의 원천이 시장기반인지, 기술기반인지에 따라 시장-경제형, 시장-사회형, 기술-사회형의 CSV등으로 분류하였다 (표 2-3).

[표 2-3] CSV 개념적 분석틀

가치 창출의 원천			
		시장 기반	기술 기반
가치 창출의 결과	경제적 가치 중심	시장-경제형 CSV Market-Economic type CSV	기술-경제형 CSV Technology-Economic type CSV
	사회적 가치 중심	시장-사회형 CSV Market-Social type CSV	기술-사회형 CSV Technology-Social type CSV

자료 : 이정기 · 이장우(2016)

시장-경제형 CSV는 수요견인 중심 시장을 기반으로 사회적인 가치가 아닌 경제적 가치창출을 중점적으로 추구하는 CSV유형이다. 기술-경제형 CSV는 기술적 진보에 의하여 가치 창출이 이루어지는 CSV유형이며, 경제적인 가치를 우선적으로 추구하고, 시장-사회형 CSV는 가치창출의 원천이 시장을 기반으로 하되, 사회적인 가치창출을 중점적으로 추구한다. 기술-사회형 CSV는 기술을 기반으로 사회적인 가치를 우선적으로 추구하는 CSV이다.

기업사회혁신(CSI, Corporate Social Innovation)⁷⁾은 이러한 맥락에서 가장 진화된 개념으로서, 공유가치를 토대로 ‘기업이 빈곤 혹은 혜택을 받지 못하는

해결방법을 제시한다. 셋째, 새로운 성장과 생산성의 개선을 촉발시키고 기업 외부 사회적 상황들을 변화시킬 수 있도록 지역클러스터의 개발을 촉진시킨다.

7) 기업사회혁신(Corporate Social Innovation, CSI)은 기업사회공헌(Corporate Social Responsibility, CSR)의 연장선상에서 발전된 개념으로서, 기업이 수익창출과 사회적 목표를 동시에 추구하는 활동이다. CSI를 통해 기업은 사회가 직면한 문제들을 효과적으로 해결하며 긍정적 사회변화를 이끈다. CSI의 핵심요소는 협업으로서, 기업은 타 기업 혹은 정부, 시민사회, 지역, 국가 수준에서 협업을 통해 새로운 사업 기회를 창출하고 사회발전을 도모한다. 한완선(2016), 『기업사회혁신』, 좋은땅

계층의 삶의 질을 향상시키며 수익 증대를 위한 비즈니스모델을 설계·실행' 하는 것을 뜻한다. 이는 기업이 재무적 수익 이외 사회와 환경적 성과를 거둘 수 있게끔 사업의 혁신적 변화를 일으키는 계기가 되는 것이다. 최근 기업의 사회공헌활동은 점차 단순 기부에서 나아가 지속적이고 조직적인 방식으로 변모하는 추세이다 (김인희·박유진, 2015).

3) 기업사회공헌(CSR)의 지역사회영역

기업사회공헌(CSR)은 이해관계자에 따라 주주, 경영자, 종업원, 고객 및 소비자, 협력사, 지역사회, 환경이라는 7가지로 분류할 수 있다, 또한 각 범주 안에는 다양한 유형의 사회공헌방식이 존재한다. 다시 지역사회영역의 사회공헌은 기부와 후원, 공익사업, 종업원의 자원봉사, 공익마케팅, 사회적 기업 설립의 다섯 가지 유형으로 크게 구분할 수 있다. 지역재생, 도시재생사업의 경우 지역의 범주 안에 속하며, 다양한 사회공헌방식의 결합으로 사업이 이루어지게 된다.

기존의 지역활성화사업은 정부와 자발적 주민집단인 사회단체를 중심으로 이루어져왔다. 정부는 막강한 재정적 자원과 전문 인력을 확보하고 있고, 사회단체는 치열함과 강한 의지를 갖춘 주체이다. 하지만 사업 집행에 있어 정부는 절박함과 치열함, 유연성이 부족하다는 평가를 이어왔고, 사회단체의 경우 전문성 결여와 자원부족이 지역활성화사업 집행에 있어 어려움이 되었다. 이는 지역활성화사업에 기업이 새로운 파트너로서 떠오르게 된 배경이 된다. 또한 현재의 도시재생사업이 1-2년의 단기간 행정지원에 의한 물리적 재생사업에 치중되어 정작 그 지역과 환경에 머무는 주민들의 사회·경제적 재생의 기초가 되는 주민역량을 키우고 공동체 회복을 이루지 못하여 대부분의 재생사업 대상지에서 주민주도의 지속가능한 지역활성화사업을 이루지 못하는 일이 발생하고 있다는 것이 또 다른 원인이 되었다. 기업의 사회공헌사업은 상당부분 주민들의 공동체를 회복하고 강화할 수 있는 프로그램이 많다. 이는

행정 예산 지원의 경우와 같이 단기간에 반드시 결과물을 만들어야하는 것도 아니기 때문에, 행정지원이 종료된 후에도 주민역량을 키울 수 있는 좋은 파트너가 될 수 있을 것이라 기대할 수 있다 (이태문, 2017).

4) 기업참여 지역활성화사업의 파트너십 구축

사회변화에 따라 기업의 역할은 변화되고 확장되어가며 현재 기업은 사회와의 소통과 관계적립이 필연적 과제로 다가왔다. 특히나 기업 사회공헌활동의 지역사회의 영역은 기업이 독단적으로 문제점을 파악하고 해결책을 내놓기에는 어려움이 따른다. 지역은 기업을 둘러싸고 있는 많은 이해관계자들 중에서도 가장 복잡하고 정의하기 어려운 주체이기 때문이다 (Muthuri et al., 2008). 지역 자체가 여러 이해관계자들과 구성되어 있고, 이에 기업과 지역사회가 거버넌스를 형성하고 지역사회투자활동을 실행하기 위해서는 각각의 이해관계자들 구성원들과 의견을 조율하고 네트워크를 구축할 필요가 있다. 따라서 기업은 지역활성화사업을 진행할 때 실질적 문제 파악과, 사업 모델 수립, 사업 실행을 위해 파트너십 구성과 파트너십을 맺은 참가자들 간의 협업이 필수적 사항이 된다.

서로 다른 기관이 파트너십을 맺고 서로 알아가며 관계를 구축하는 과정에서 지역활성화사업을 위한 파트너십 참가자들은 근거 없는 가정이나 선입관을 가진 채 일할 수도 있다. 이는 사업을 진행할 때 대화과정의 오해를 만들고 관계의 지속을 어렵게 하는 요인이 된다. 아래의 (표 2-4)는 공공과 기업, 주민에게 있어 주로 가질 수 있는 편견과 선입관이다.

[표 2-4] 파트너십의 구성원에 따른 주된 가정과 선입견

조직	주된 가정과 선입견
공공기관	관료주의적, 독단적, 선거 중심적, 엄격한 구조화, 동기부여 부족
기업	시간 강박적, 단기적, 쿼터가 높음, 주주 중심, 이윤 주도적, 이미지에 집착, 숨은 동기
주민	전문성 부족, 좁은 시야, 비현실적, 정보력 부족, 책임감 부족

자료 : Corporate Community Involvement(2011)

하지만 이와 같은 특성은 파트너십의 관계에 대입해보면, 각 부문이 협력관계에서 어떠한 역할을 담당할 수 있고, 무엇을 기여할 수 있는지 잘 이해하고 분석할 수 있다 (표 2-5).⁸⁾

[표 2-5] 파트너십의 구성원에 따른 기대 효과

조직	파트너십 구성원의 기대 효과
공공기관	파트너십을 광범위한 정책분야와 연결시킴, 시설과 자금 등 물질적 자원 제공, 기존 계획을 이용할 수 있도록 기여
기업	자금과 역동적인 실행력, 관리 노하우 기여, 효율성과 효과에 대한 최근 사고를 접하게 해줌
주민	사회적 개발과 연관된 전문성, 현장 상황에 대한 정보 제공

자료 : Corporate Community Involvement(2011)

예를 들어 정부는 여러 방면에서 사회문제에 대한 기업의 참여를 촉진할 수 있다. 관련 세금은 기업들의 친환경적 활동을 촉진할 수 있다. 또한 정부가 수립하는 평가 방법, 보고 등도 기업 참여에 큰 영향을 준다. 따라서 정부가 기업과 밀접한 관계 안에서 규정 작업을 수행해야 할 것이다. 1년마다 진행되는 정부의 인사체제 역시 기업과의 협업에서 사업진행 하에 큰 영향을 미친다. 성공적인 부문 간 파트너십을 발전시키는 일은 단순히 서비스를 전달하려고 한

8) Lakin & Scheubel(2011), 『Corporate Community Involvement』, Greenleaf,

조직과 계약하는 행위 그 이상을 뜻한다. 파트너십에서는 바람직한 힘의 균형이 필요하고, 서로 간 파트너들이 파트너십에 기여하는 바를 존중해야 한다. 한편 지역사회조직이 파트너십을 불만족스럽게 여기며, 공공기관 역시도 의미 있는 방향으로 권력공유를 하지 않으려 한다는 연구도 존재한다. 이는 자발적 조직체가 동등하게 행동할 수 있는 자원을 나누어 갖지 못하기 때문인데(Taylor, 2001), 이러한 파트너십 불균형 관계의 직접적인 원인은 정보와 자원, 위험강도, 권력의 불균형 등이 있다. 또한 파트너십의 문제는 참여한 사람, 파트너의 다양성, 파트너링(Partnering) 과정에 의해서 생기기도 한다 (표 2-6).⁹⁾

[표 2-6] 파트너십에서 생기는 문제

문제영역	원인
사람 때문에 생기는 일반적인 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 핵심 인물이 직장을 옮기거나 파트너십에서 떠난 경우 - 우선순위에 대한 생각이 다르거나 성격, 접근방식이 다른 새로운 인물이 올 경우 - 적절한 리더십이 부족할 경우(리더가 너무 약하거나 지배적일 때) - 적절한 기술이나 능력이 부족할 경우, 개인적 한계에 대한 자각이 부족할 경우
파트너의 다양성 때문에 생기는 일반적인 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 파트너 기관들이 다른 동인과 동기로 임할 경우 - 서로에 대해 (부정확하게) 추정하거나 우선순위가 다름을 받아들이지 못한 경우 - 돈을 너무 강조할 경우 - '숨은 의제' 가 있거나 미션을 제대로 공유하지 못할 경우 - (사실이든 그렇게 느끼는 것이든)힘의 불균형이 있을 경우
파트너십 프로세스 때문에 생기는 일반적인 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 위계구조나 시스템을 깨뜨려 어려움이 생길 경우 - 논의 절차가 지나치게 길거나 충분하지 않고 - 파트너십의 초점이 흐려질 경우 - 합의한 임무를 완수하지 못한 사람이나 조직이 있을 경우 - 일부 파트너 기관이나 특정인에게 지나치게 의존하고 있을 경우

자료 : Corporate Community Involvement(2011)

파트너십 관계 유지와 관리에 있어 최고관리자의 역할은 어떠한 요인보다 중요하다고 할 수 있다 (Yoshino & Rangan, 1995). 이시원과 민병익(2011)은

9) Lakin & Scheubel(2011), 『Corporate Community Involvement』, Greenleaf,

지방정부 협력체계의 효과적 관리방안을 확인하는 연구에서 지방자치단체장의 리더십이 지역협력사업 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인했다. 또한 추가적으로 비전의 공유와 내부협력체계 구축, 의사소통을 통한 정보 교류가 중요함을 역설하였다. 특히, 조직의 협력을 통하여 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 협력적 리더십을 강조하였는데, 공동 목적을 달성하고 조직변화를 성공적으로 추진하고, 협력적 정책기획의 성공 가능성을 증가시키기 위해 협력적 리더십이 중요하다고 주장하였다. 또한 파트너 간 커뮤니케이션을 통하여 주요 정보에 대한 적절한 공유를 가능하게 하는 것은 서로 간 오해와 잘못된 기대를 사전에 방지하고 상호 유대감을 높이는 요인으로 작용한다(Mohr & Nevin, 1990). 또한, 파트너간의 정보접근성이 높을수록 사업의 성과에 긍정적인 영향을 미치고 파트너 간 얼마만큼의 정보공유가 이루어지는가 하는 문제 역시도 파트너십 성과와 연결된다. 파트너십에서 신뢰의 역할은 높은 수준의 용인성과 개방적 의사소통의 밀집성을 높이고, 운영조정과 재협상을 용이하게 하므로 관계의 긴밀성을 증진시키고 상대방의 관심분야와 운영스타일을 이해하는데 도움이 된다 (김진덕 · 이근우, 2009). 이러한 신뢰는 파트너십 구성원 간 상호작용을 질을 높이고, 협력관계의 수준을 높이며 궁극적으로 성과를 향상시키게 된다 (Schurr & Ozanne, 1985).

기업이 참여하는 지역활성화사업은 이렇듯 성격이 다른 주체들이 파트너십을 맺고 협업을 하는 상황에 놓이게 된다. 여기서 파트너십을 맺는 구성원들은 지역활성화사업에서는 경험은 물론 업무의 방식과 언어의 사용에서도 차이를 보인다. 따라서 기업이 참여하는 지역활성화사업에서 파트너십을 맺은 후 협업을 위해 파트너 기관들을 정했다면 상호간에 서로 이해하는 시간을 보내야 하고, 서로의 역사와 문화를 조사하여야 하며, 일하는 방식에 관해서도 논의해 볼 필요가 있다. 또한 서로가 다른 언어를 사용하고 있지 않은지 살피는 시간이 중요하다.

2절. 관련사례연구

기업이 참여하는 지역활성화사업은 그 범위와 성격에 따라 특정 주체와의 협업을 필수적으로 하며, 파트너십의 상대는 상인회, NPO, 지역단체, 타 기업, 지자체 등 다양하다. 본 연구는 기업사회공헌을 통한 기업참여 지역활성화사업의 국내 외 대표적 사례를 분석하여 그 특성을 파악해 보고자 하였다. 사례에 있어서는 기업사회공헌활동의 지역사회영역, 공유가치창출(Create Shared Value, CSV) 사례를 기준으로 선정하고자 하였다.

1. 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업 국내 사례

1) 1사1촌 자매결연 (2004-)



[그림 2-1] 정림건축과 봉강마을 1사1촌 자매결연

자료 : “1사1촌자매결연봉강마을-정림건축방문” ,<https://kds1561.blog.me/221418490317>

(검색일: 2019년 7월 5일)

1사1촌 자매결연은 2000년대 초반 농림수산식품부가 시작한 도농상생운동이다. 1사1촌 자매결연은 쇠퇴해가는 농어촌 지역을 살리고자 하는 목적으로 시작되었으나, 초기에는 기업과 농촌지역의 교류가 거의 이루어지지

않았다 (차봉현, 2005). 이에 따라 2004년 전국경제인연합회는 농협중앙회를 주축으로 기업, 농촌마을, 도시민의 교류활동을 주관하는 농촌사랑국민운동본부¹⁰⁾를 설립하였다. 여기에 농협은 비용과 네트워크 지원, 전경련과 경제단체는 기업참여 독려, 농림수산식품부는 제도적 지원, 문화일보는 홍보역할을 담당하며 1사1촌 운동을 전개하였다. 이 결과 2004년 기준 2,019건이었던 자매결연이 2010년 8,957건으로 급격히 증가하였다. 1사1촌 자매결연을 통한 기업과 농촌마을의 주요 결연으로는 정림건축과¹⁰⁾, 한국감정원¹¹⁾, 하림¹²⁾과 세종문화회관¹³⁾, 한국 감정원과 경북 의성군 단촌면 및 경북 청도군 이서면 등을 들 수 있다 (표 2-7).

10) 강건우, “(주)정림건축” 『농민신문』 (2013년 12월 27일)

11) 박양수, “한국감정원, 1촌 마을서 수확철 일손돕기” 『문화일보』 (2014년 10월 29일)

12) 송정섭, “진안 정천 마조마을 주민들, (주)하림 익산도계장 견학” 『신아일보』 (2016년 3월 16일)

13) “세종문화회관” <https://www.sejongpac.or.kr> (검색일 2019년 7월 7일)

[표 2-7] 1사1촌 자매결연 활동기업과 마을 예시

년도	결연기업	결연마을	주요활동내역
2005	세종문화 회관	충북 보은군 동산리 청룡마을	<ul style="list-style-type: none"> - 명절(추석)선물구매 : 청룡마을 토산품 구매(매년) - 청룡마을 김치공장에서 불우이웃을 위한 김장 김치 구입(2008년) - 마을회관 필요 비품 구매(2009년) - 청년예술단, 청소년 국악단 등 공연, 기념품(TV, 정수기 등)증정 (2011년 · 2012년)
2005	한국감정 원	경북 의성군 단촌면 장림리 · 청도군 이서면 흥선리	<ul style="list-style-type: none"> - 경북 청도군 이서면 흥선리(2005년 ~) : 가을 농번기 감 따기 농촌 일손 돕기, 농촌 발전 기금 후원 - 경북 의성군 단촌면 장림리(2018년 ~) : 마늘쫑 뽑기 봉사활동 농촌 일손 돕기
2008	정림건축	경북 상주군 봉강마을	<ul style="list-style-type: none"> - 배꽃 인공수정 및 퇴비 뿌리기, 배 수확 · 선별 · 포장 등 농촌 일손 돕기 - 회사 홍보용 상품으로 봉강마을 농산물 구입(매년) - 봉강마을 주민 초청 도농상생 토론회(2011년)
2015	하림	전북 진안군 정천면 마조마을	<ul style="list-style-type: none"> - 마을주민에게 하림 삼계탕 제공(2015년) - 주민30여명 하림 익산도계장 견학(2016년) - 농번기 일손 돕기, 마을 체험행사 참여, 농산물 직거래 구매 등

한편, 국내 1사1촌 자매결연을 통한 기업과 농촌마을의 교류활동은 농산물 직거래, 일손 돕기, 농촌체험, 봉사활동, 마을발전기금 기증 등의 형태로 이루어지고 있음을 알 수 있다(산림청, 2009). 이를 보아 단기적인 매출을 증가시키거나, 기업 사원의 관심을 향상시키는 등 일시적 효과로 끝나는 활동 외에 기업의 역량을 활용한 지속가능성 있는 지역활성화 활동이 필요할 것으로 보인다. 교류활동의 내용에서 지역민의 지속가능한 자활을 돕는 교육형 사업, 사회적 기업 구축 등이 다소 저조하다는 면이 아쉽지만, 최근 들어 지역 내부 비즈니스 브랜드 창출을 위한 기업참여형 영농법인 설립과, 기업체의 노하우를 이용한 비즈니스 활동 추진 등 기업과의 협력 사업을 발굴하고 추진하는 것에 중점을 두고 있다(김재현 외, 2011)는 것에 희망이 있다.

2) 아모레퍼시픽 아리따운 구매협약 (2009-)

아모레퍼시픽의 아리따운 구매협약은 아모레퍼시픽 그룹의 CSR활동의 일환으로써, 지역사회와의 상생과 친환경적인 브랜드 이미지 구축을 함께 구현하는 원료구매 방식을 말한다. 최초로 구매협약을 체결한 마을은 제주 동백마을(신홍2리)로 2010년에 구매협약을 체결하였고, 2019년 현재 국내 8곳, 해외 1곳(인도)과 함께 협약을 진행 중에 있다. 이를 통해 아모레퍼시픽은 자연과 사람, 기업이 공존하는 지속가능 경영의 목표를 이루었고, 마을은 업무협약(2009) 10년여 후 매출액이 약 50배 상승하였다.¹⁴⁾

여기서 기업이 지역의 공동자원을 가치 있게 인식하고 관계를 맺은 방식이 매우 긍정적이며, 기업이 농산촌 지역의 생태·문화적 가치를 인식하고 브랜딩화하는 면에서 아리따운 구매협약은 사회·환경의 지속가능성을 추구한다는 점이 선도적이라 할 수 있다[표 2-8]. 아리따운 구매협약에서 기업과 마을과의 협상과정 중 지자체와의 부수적 협의과정이 존재하지 않았고, 기업과 마을이 직접적으로 연결되었다는 점이 특징적이다. 하지만 동백마을과의 협약에서 기업이 빠지는 시점에 마을의 이윤과 활성화의 지속성 또한 보장할 수 없다는 것이 논의의 중점이 될 것이다.

14) 신홍2리 동백마을은 2005년에 1사1촌 자매결연을 통해, 한국지역난방공사와 2008년부터 2014년까지 7년 간 동백나무숲 조성 프로젝트를 진행하였던 공간이다. 이를 통해 약 3천 그루의 동백나무를 심어 동백 올레길을 조성하였고, 이후 마을 어른들이 동백나무에서 수확한 열매를 소득사업과 연계하여 수매사업을 시작하여 2009년에는 토지 주와의 합의를 통해 사유지였던 부지를 서귀포시청에 매각하고, 마을에서 자체적 상품으로 동백기름의 생산과 판매, 마을차원의 관리를 해 나가기 시작하였다. 2009년 11월 아모레퍼시픽 측에서 열매수급 관련 업무협약을 요청받으며, 2010년 동백마을은 아모레퍼시픽·바이오랜드와 3자간 업무협약 협의를 거쳐 동백나무숲에서 수확된 나뭇잎, 꽃, 열매를 납품하는 협약을 체결하였다.

[표 2-8] 아모레퍼시픽의 사회공헌활동 철학

“40% 이상의 신제품에 환경·사회 친화적 속성을 한 가지 이상 구현하는 것을 목표”, “소비재 기업으로서 제품의 지속가능성을 강화하여 고객과 사회, 기업 모두에게 이로운 가치소비 확산에 기여하는 것을 중요한 의무이자 책임으로 생각”, “아리따운 구매를 통하여 제주 동백마을의 동백을 시작으로 인도 자무이 지역의 망고 버터까지 국내 8개, 해외(인도) 1개 지역에 대한 지속가능한 원료구매 활동을 이어오고 있음”

자료 : 2020 AP 지속가능성 보고서

3) KCC·서울시 온(溫)동네사업 (2018-)

온(溫)동네사업은 서울시가 2011년부터 추진해온 저층주거지 관리형 주거환경 개선사업의 일환으로 민간기업이 참여하는 최초 주거지재생사업이다. 이는 서울시 내 열악한 저층주거지를 안전하고 쾌적한 환경으로 개선하기 위한 사업이다. 기존 주거지 재생 사업이 시에서 사업의 대상지를 선정하고 주민과 협의를 거쳐 진행하는 방식이라면 온(溫)동네사업은 기업이 예산을 후원한 후에 민간이 주민 의견을 수렴해 사업대상지를 선정하고 사업을 주관하는 사업으로서, 협약에 따라 서울시는 서울시가 관리하는 주거환경개선사업구역 79곳에 대한 정보를 제공하고, (주)KCC는 사업에 들어갈 예산을 후원한다. 이의 첫 번째 대상지는 서울시 은평구 응암동 산골마을 일대이다. 주거지 재생사업에 있어 KCC는 예산 지원 이외에 페인트와 건축자재 등을 지원하고, CSV확산에 기여한다. 온(溫)동네사업은 민간 기업이 서울시의 주거지재생사업에 NGO(비영리단체)와 함께 파트너십을 맺어 사업을 추진해가는 첫 번째 사례로서, 공공이 진행하는 주민참여형 재생사업에 민간기업·NGO가 협력한다는 데에 의의가 있다.¹⁵⁾

15) 김유경, “KCC, ‘온(溫)동네 사업’에 건축자재 기부” 『머니투데이』(2018년 11월 15일), 김진수, “KCC, 저층주거지 환경개선 위한 ‘온(溫)동네 사업’에 건축자재 기부”, 『한경닷컴』(2018년 11월 15일)

[표 2-9] 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업 국내사례

사례	파트너십	지역	내용	성과
1사1촌 자매결연 (2004-)	전국경제인연합회 · 농림수산식품부 · 농협중앙회 · 문화일보 · 다수 기업(한국감정원, 정림건축 등)과 농촌마을	충북 보은군 동산리 청룡마을, 경북 상주군 봉강마을 등 다수 농촌마을	사회구조 변화로 쇠퇴해 가는 농산촌 지역을 살리기 위한 도농상생 운동	사원들의 농산촌에 대한 관심 증가 및 농산촌 비즈니스 발굴 등
아리따운 구매협약 (2009-)	아모레퍼시픽 · 서귀포 동백마을	제주특별자치도 서귀포시 남원읍 신을2리	동백마을이 아모레퍼시픽과 바이오랜드에 동백나무의 열매수급 협약 체결	기업의 지속가능 경영 달성, 마을의 매출액 상승 (10년 간 약 50배) 등
온릉동네사업 (2018-)	KCC · 서울시 · 초록우산재단 · 은평구 응암동 주민	은평구 응암동 일대	공공 · 민간기업 · NGO가 협력하는 주민 참여형 주거지 재생사업	협약체결 후 진행 중

위에서 제시한 국내 기업참여 파트너십형 지역활성화사업들과 가파도 프로젝트의 차이점은 기업이 계획한 지역활성화의 지속가능성과 파트너십에서 기업의 역할에 있다. 가파도 프로젝트에서 기업은 단순 기부와 봉사에서 나아가 직접적으로 공공·주민과 지속적 의견교류를 통해 기업·주민·공공의 역할을 정립했다. 또한 지역활성화사업이 끝난 후 기업이 사업에서 제외되었을 때, 주민이 자체적으로 지속할 수 있는 시스템을 정착시키기 위해 파트너십 참가자들 간 오랜 논의를 이어왔다. 가파도 프로젝트의 이와 같은 성격은 기업참여 파트너십형 지역활성화사업에서 지속가능성을 위한 기업의 역할이 무엇이며, 주민 자립을 위해 공공과 기업이 구축해야 할 요소와 파트너십의 실행방안은 무엇인지 고민하도록 하는 부분이다.

4) 현대카드의 기업사회공헌을 통한 지역활성화사업¹⁶⁾

가파도 프로젝트를 제안한 기업인 현대카드는 기업사회공헌활동에 있어 지역활성화사업을 기간 진행해왔던 기업으로 유명하다. 현대카드의 사회공헌활동은 ‘자발·자활·재능기부’의 3대 원칙을 기반으로 하며 수혜자들이 자활할 수 있도록 교육하고 환경을 만들어주자는 것을 기본 원칙으로 한다. 현대카드의 사회공헌프로젝트는 TF팀의 성격으로 구성된다(최재우, 2018). 각각의 사회공헌프로젝트팀에 맞추어 각 다른 부서에서 추출된 인원이 일시적 팀을 이뤄 프로젝트를 진행해가게 되는 것이다.¹⁷⁾ 이는 여러 부서에서 각자의 장점을 살린 팀 구성으로 전문성 있는 프로젝트를 진행할 수 있다는 장점이 있지만, 지속적인 프로젝트의 관리, 지원이 어렵다는 점에서는 한계를 지닌다.

현대카드는 2009년부터 ‘서울역 아트셀터’, ‘제주올레 디자인 기부’ 등 디자인 기반 기부활동은 물론, 드림실현 프로젝트, 봉평장 프로젝트, 1913송정역시장 재생프로젝트 등의 소상공인 자활과 재도약을 지원하는 다양한 사회공헌활동을 이어왔다. 다음은 현대카드의 지역단위 사회공헌 프로젝트의 주요내용을 시작시기 순으로 나열한 것이다.

■ 드림실현 프로젝트 (2010-)

현대기아차미소금융재단과 함께 소상공인의 자활을 돕고 꿈을 실현시키는 프로젝트이다.¹⁸⁾ 현대차미소금융재단 미소학습원과 현대카드 현대캐피탈이 점포

16) 현대카드의 사회공헌프로젝트는 사업의 성격과 대상지 범위에 따라 진행 기간에 차이가 있다. 전통시장 살리기 봉평장과 1913 송정역 시장 프로젝트의 경우 시작기간이 가파도 프로젝트보다 늦음에도 공개가 먼저 이루어졌다. 가파도 프로젝트 관계자는 프로젝트 진행 당시 전통시장 살리기 프로젝트 담당자들의 경험과 조언을 참고하기도 했다. 이는 유사 성격의 지역활성화사업을 장기간 진행한 기업의 강점이 될 것이다.

17) 예를 들어 1913 송정역시장 프로젝트팀의 구성은 기업 문화팀 담당자 2인, 브랜드본부 출신 담당자 2인, 디자이너 1인이다. 가파도 프로젝트의 경우 참여한 디자이너와 담당자가 완벽히 다르며 그 성격 역시 차이가 크다.

디자인부터 마케팅, 상권분석, 홍보, 컨설팅에 이르기까지 전반에 걸쳐 해결방안을 지원한다. 또한 드림실현 프로젝트는 사업 오픈 후 전문가를 통해 사업운영 컨설팅, 정기방문점검, CS, 마케팅지원 등 사후관리 프로그램을 1년간 제공하는 프로젝트이다.



[그림 2-2] 드림실현 프로젝트 7호점

자료 : 현대카드

■ 가파도 프로젝트 (2012 - 2018)

본 연구의 중심사례연구 대상지로서, 섬마을의 자연생태계 회복을 바탕으로 농어업 주민이 자생하고 젊은이들이 섬으로 돌아올 수 있는 경제시스템을 구축하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 섬의 인구조절과 어트랙션 개발로 환경을 개선하고, 경관, 생태, 산업체, 마을운영에 대한 조성계획을 통해 실현방안을 제시하였으며, 마을조례 또는 주민협약을 통해 지속가능한 섬의 밑바탕을 만들고자 하였다. 파트너십의 구성은 기업인 현대카드와 원오원건축사 공공인 제주특별자치도청, 가파도민의 4자 협의 형태를 띤다.

18) 자활의 의지와 열정이 있는 소상공인을 선정하고 사업 성공을 위한 노하우를 전수하며 성공사례를 전파한다. 동네 과일가게, 미용실, 떡집 등 작은 가게의 리모델링(remodeling) 및 판매와 홍보에 대한 분석결과 공유를 통해 소상공인과 자영업 상인들의 자생력을 키우는 것을 목적으로 하였다.

■ 전통시장 살리기_봉평장 프로젝트 (2013 - 2014)

전통시장이 가진 정체성, 지역적 특색, 시장상인들의 역사와 이야기를 담은 전통시장의 개성 보존 프로젝트이다. 시장 내부를 정돈해 불편했던 사항 등을 해결하고 디자인을 개선하며 이용하기 편리하고 상품이 돋보일 수 있는 공간을 구축하였다. 봉평장 프로젝트는 많은 사람들이 찾아올 수 있으면서도 전통시장의 특색을 보존한 공간 구축을 목표로 하였다.



[그림 2-3] 봉평장 디자인 제작 이야기

자료 : 현대카드 · 캐피탈 블로그

■ 전통시장 살리기_1913 송정역시장 프로젝트 (2014 - 2016)

1913송정역시장 재생프로젝트는 가과도 프로젝트를 실행한 기업인 현대카드의 사회공헌 프로젝트 중에서도 성공적인 재생 프로젝트로서 평가된다. 여기에 현대카드는 기업사회공헌사업인 전통시장 살리기 프로젝트의 일환으로 1913송정역시장 재생프로젝트를 시작했고, 광주 시청, 코레일, 광산경찰서 등 지자체, 공기업과 협력을 맺었다 (그림 2-4).

방문객이 사업 이전 200명에서 4,000여 명으로 증가하였고, 개점 점포는 36개(65.6%)운영에서, 55개(100%)운영으로 활성화가 이루어졌다 (최재우, 2018 재구성).

[표 2-10] 현대카드의 지역활성화사업 비교

사례	대상	대상지	내용	성과
드림실현 프로젝트 (2010-)	소상공인 및 자영업자	서촌 옥인동, 이태원동, 구기동 등 서울시 내 소규모 상업 공간	소상공인과 자영업 상인들의 자활 지원	소상공인의 매출액 증가, 금 융소외계층의 자활 등
가파도 프로젝트 (2012-2018)	주민과 지역사회	제주도 서귀포시 대정읍 가파리	섬마을의 생태계 회복과 지속가능한 경제시스템 구축	섬의 인구유입률 증가, 주민 조직 참여 증가, 방문객 수 증가, 신규 일자리 수 증가 등
봉평장 프로젝트 (2013-2014)	상인과 전통시장	강원도 평창군 봉평장	전통시장 개성보존 프로젝트	방문객 수 증가, 점포 수 및 신규 일자리 수 증가, 평균 매출 30% 이상 증가 등
1913송정역시장 재생프로젝트 (2014-2016)	상인과 전통시장	광주광역시 광산구 송정동 송정시장	전통시장 재생 프로젝트	방문객 수 및 점포수의 급 진적 증가, 상인 수 증가, 창업 점포 수 증가 등

가파도 프로젝트가 이전의 현대카드 사회공헌프로젝트들과 가장 큰 차이를 보이는 점은 프로젝트의 대상이 되는 공간범위이다. 가파도 프로젝트는 지역단위의 활성화 사업으로써, 이전까지 현대카드가 진행해 온 한 구역, 한 상권 기준의 소상공인 살리기 프로젝트와는 대상지 크기, 수혜자 범위를 넘는 프로세스상의 차이를 만들어낸다. 한 구역, 한 상권 단위의 활성화 프로젝트는 사업의 파트너가 상인회와 지역단체로 구성되어 있었기에 이들과 파트너십을 이루어 사업을 진행하였다.

예를 들어 1913송정역시장 재생 프로젝트의 파트너십의 경우 역시 광주 시청, 코레일, 광산경찰서 등 지자체, 공기업과 협력하였으나, 실제 사업을 실행하는

주요 파트너십의 대상이 시장 상인회와 시장 상인들로 구성되었다. 정책 및 행정 지원을 통한 협력관계를 위해서 광주창조경제혁신센터를 통해 예산, 행정 지원, 프로젝트 수행을 연계하였고, 지자체는 지중화와 도로포장·가로등 설치 등 환경개선과 교육장을 제공하는 일을 도왔다. 하지만 1913송정역시장은 한 상권 단위의 프로젝트였기에 실제 사업을 실행하는 주체로 구성된 실행관계에 있어서는 시장 상인을 대상으로 회의, 교육을 통해 시장 스토리를 발굴했고 시장 환경 개선과 청년창업 여건 마련을 위한 임대료 동결 협약을 체결하였다. 또한 관광지로 포지셔닝 활성화를 위한 발전단계에서는 청년상인 모집과 육성, 창업 점포 지원이 진행되었다.²⁰⁾



[그림 2-5] 1913송정역시장 재생프로젝트 진행과정

자료 : 현대카드에서 참고

가파도 프로젝트 역시 활성화 및 재생사업이라는 결을 함께한다. 하지만, 가파도 프로젝트는 지역단위의 사업이기에 법적 제도와 토지 문제 등 여러 방면에서 기업을 선두에 내세우기에는 어려움이 있었다. 또한 지역사업의 경우 주민과의 협의에 있어서도 리더십을 발휘해야하기에 공공의 역할이 중요시 되었다. 이를 이유로 가파도 프로젝트는 사업의 주요 파트너인 도청을 사업의 주도자로 내세우며, 기업을 철저히 뒤에 감추었다. 또한, 지역단위 프로젝트는

20) 원오원아키텍처(2018), 『gapado project storage by hyundai card』

주민은 물론 지역 언론사들까지 사업에 관한 문제를 제기하는 경우가 많은데, 지자체의 경우 이에 대한 대응을 상대적으로 의연하게 해나갈 수 있다. 하지만 기업은 이미지와 사업수익을 바탕으로 운영되는 기관이니만큼 이를 통해 치명상을 입을 수 있다. 따라서 사업의 공개 및 운영에 있어 초기부터 기업을 전면에 내세우기에는 위험 부담이 컸다. 기업을 내세우지 않는 성격은 대부분의 현대카드 사회공헌프로젝트의 특성이기도하다. 하지만, 가파도 프로젝트의 경우는 필수적인 요건이 되기도 했던 것이다.

2. 기업과의 파트너십을 통한 지역활성화사업 해외 사례

1) 베네세그룹의 아트사이트 나오시마프로젝트 (1989-)

아트사이트 나오시마 프로젝트(Benesse Art Site Naoshima)는 일본 가가와 현의 나오시마 섬과 데시마 섬, 오카야마 현의 이누지마 섬을 배경으로 하여 일본의 대표적인 교육 기업인 베네세 그룹의 후쿠타케 재단이 이끌어간 예술 활동을 지칭한다.²¹⁾ 베네세그룹은 나오시마의 지역 활성화를 위해 NPO, 지역주민, 지자체와 협업하고 기업 주도로 지역활성화를 이뤄나갔다. 베네세 기업의 후쿠타케 소이치로 회장은 1986년 토지 매입 약속 이후, 기업의 개인적 미술품 컬렉션을 활용하여 체류형 미술관 (1992~)· 폐가와 공터를 활용한 상설 전시 프로젝트 (1998~)· 미술관 건립 (2004~)· 국제미술제 개최(2010~) 등의 다양한 예술 활동을 이끌어갔다. 베네세 그룹의 아트사이트 나오시마 프로젝트 진행으로 나오시마는 문화와 지역역사, 미술이 조화를 이루는 관광지역으로 주목받기 시작하며 젊은 인구의 유입과 섬 외부의 인구 유입이 점차 늘어나는 추세에 있다. 이는 아트사이트 나오시마 프로젝트 진행에 따른 고용과 창업기회 증가에서 기인하였다고 볼 수 있다 (이재은, 2014 재구성).

21) 에도시대에 나오시마는 해상운송의 거점항으로서 수산 및 해운업과 제염업으로 번영했던 지역이다. 하지만 1960년대부터 일본 경기가 후퇴하며 1980년대 나오시마는 섬의 인구 감소 및 고령화, 환경오염이 함께하던 공간이었다.

[표 2-11] 베네세 아트사이트 나오시마의 활동 현황

연도	활동
1985	나오시마와 협상
1989. 07	나오시마 국제캠프장 개장
1992. 07	베네세하우스 완공, 베네세하우스 미술관 개관
1995. 07	베네세하우스 별관 ‘오벌(Oval)’ 추가완공
1998	아트하우스 프로젝트 시작
2001. 09	스캔다드 전 개최
2004	후쿠타케 나오시마미술관 재단 발족
2004. 07	지추미술관 개관
2006. 05	베네세하우스 별관 ‘파크(Park)’ , ‘비치(Beach)’ 추가 완공
2006. 10	스캔다드2 전 개최
2009. 06	이탈리아 베니스에서 나오시마전 개최
2009. 07	나오시마 목욕탕 I♥温 개장
2010. 06	이우환 미술관, Storm House, Tom Na H-iu 개관
2010. 07	제 1회 세토우치국제예술제 개최(Setouchi Triennale 2010)
2010. 10	데시마 미술관 개관
2011. 11	베네세 아트사이트 나오시마 20주년 이벤트 ‘Seisei’
2012.12	프랑스 파리에서 ‘Insular Insight’ 전시 개최
2012	후쿠타케 재단으로 통합
2013. 03	안도 다다오,매콘미술관 개관 / 제2회 세토우치국제예술제 개최(3-5월)
2013. 07	Yokoo, Big Bambu 하우스, Miyanoura 갤러리 6 개관
2014. 06	FOUND / MEMORY / ASPECT 전시 개최
2015. 04	미국 뉴욕에서 ‘미래를 위한 나오시마의 공생’ 심포지엄 개최
2016. 03	데시마 8백만랩, 누들팩토리 개관
2016. 07	불평 불모의 숲 오픈
2016. 10	데시마 방파제 하우스 개관

자료 : 베네세 아트사이트 나오시마 <http://benesse-artsite.jp> (검색일 2019년 7월 7일)

베네세 그룹의 아트사이트 나오시마 프로젝트는 기업이 지자체, NPO, 주민과 함께 협업하며 문화자원을 활용한 지역활성화사업을 이끌어왔다는 면에서 가파도 프로젝트와 유사하다. 하지만 아트사이트 나오시마 프로젝트의 경우

기업이 기업자금을 활용하여 토지매입과 대부분의 시설운동을 함께 담당하고 있으며, 일부 시설만을 NPO에게 일임하여 운영 중이다. 이는 지역활성화사업 집행에서 기업 주도적인 계획실행이 보다 수월할 수 있었음을 의미하며, 기업 또한 사업을 통해 직접적 수익을 취하고 있다는 면에서 가파도 프로젝트와 차이를 보인다. 파트너십의 운영에 있어서도 주민참여를 전제한 가파도 프로젝트에 비해 주민의견 수렴과정과 운영과정에서의 계획변경의 차질이 보다 덜했음을 예상할 수 있다.

2) 시카고의 밀레니엄 파크(1998 - 2004)

시카고의 밀레니엄 파크는 2004년 개장한 복합문화 공공공간으로서, 명칭은 도시공원이지만 운영관리는 시카고의 문화국에서 주관하는 복합적 문화공간이다. 시카고 밀레니엄 파크는 도시 중심에 복합문화공간을 조성하며 도시이미지를 혁신적으로 개선하고자하는 의도에서 시작되었다.²²⁾ 1997년 시장이었던 리처드데일리(Richard Daley)는 음악도시라는 시카고의 전통을 재생하며 예술 도시로서 새로운 정체성을 각인시키고자 하였는데, 이를 위해 세계적 건축가, 조경가, 공공미술 작가를 초청하여 수준 높은 공공공간을 구현하였다. 또한 시장은 시의 재정부담을 줄이며 경직된 관료주의적 의사결정구조를 탈피하고자 민관파트너십의 방식으로 사업을 추진하려 노력했다. 위해 Lakefront Millennium Project as a Public-Private Partnership이라는 별도의 법인을 설립하였고, 펀드레이징 전문가 존브라이언(John Bryan)과 도시공간기획전문가 에드워드 울리어(Edward Uhler)를 영입하여 다양한 방식으로 기업과 시민들에게 기금을 모았다. 구축과정에서 최고의 설계팀과 작업하기 위해 신중한 작가 선정 작업을 거쳐 프랭크 게리(Frank Gehry), 캐서린 구스타프슨(Kathryn Gustafson)등 최고의

22) 시카고 밀레니엄 파크 부지는 원래 1852년 철도부지에 역사가 조성되며 교통과 상업의 중심이 되었고, 일리노이 중앙철도청 소유로 1909년 철도의 성격을 함께 지니며 그랜트 파크(Grant Park)일부가 개발되었다. 이후 주차 수요 증가로 1959년 900여대의 주차공간으로 활용되었는데, 이 공간을 매입하여 음악공간으로 활용하려는 시민들의 노력에도 높은 토지가 때문에 계획이 무산되었던 기록을 지닌 장소였다 (조경진, 2014에서 재구성).

디자이너들에게 야외음악당, 야외정원을 의뢰하였고 공공미술의 경우 인도계영국 조각가인 아니쉬 카푸어(Anish Kapoor)가 맡았다 (조경진, 2014). 이와 같은 과정을 거쳐 시카고 밀레니엄 파크는 현재 여름철에 이곳에서 무료로 열리는 200여개 무료 야외공연 프로그램을 관람하러 다수의 관광객이 찾는 관광지가 되었다. 또한 2005년에서 2015년 까지 시카고의 총 방문객 추정으로 예상되는 경제적 효과는 1.9billion달러에서 2.6billion달러로 추정되고 있다 (Flanagan, 2008).



[그림 2-6] 시카고 밀레니엄 파크

자료 : www.choosechicago.com (검색일 2019년 7월 5일)

그간의 기업이 참여하는 지역활성화사업에서 대부분의 사례를 보면, 공공이 주도하는 사업에 기업이 일정부분 소극적인 기여를 하거나, 기업이 본사를 이전하며 주변지역이 개발되거나,²³⁾ 기업자금을 활용하여 기업이 지자체와 협업

23) 쇼핑몰 Zappos의 경쟁자인 Tony Hsieh가 새로운 사옥을 ‘도시 같은 일터’로 조성하기 위하여 문 닫은 카지노가 준비하였던 라스베가스시의 다운타운으로 선택하고 회사의 본사를 기존 라스베가스시의 시청사로 옮기며 본격적으로 프로젝트가 실행되었다. DTP는 도시공동체 형태의 프로젝트로서 물리적 도시재생보다 거주자들을 위한 주거, 업무, 놀이 등의 다양한 커뮤니티 환경을 보행 가능한 거리 안에서 조성하고, 스타트업, 예술과 문화, 교육과 소상공인 등에 대한 투자를 통해 사람들을 커뮤니티 안으로 끌어들이며 창의성과 생산성 등의 새로운 도시 활력을 끌어내고자한 공유가치창출형 도시재생의 전략을 구상한 대표적 사례이다.MVO Netherland(2015) 『CSR Trend Report』

하에 지역활성화사업을 주도한 후 기업이 지속적으로 운영을 맡는 등 파트너십의 비중이 크지 않았음을 알 수 있다. 하지만 가파도 프로젝트는 기업이 사업을 기획하는 과정에서부터 공공의 자금의 바탕으로 하고, 주민운영을 전제하며 파트너십을 통한 소통과 협업을 사업의 중심에 두었다. 이와 같은 면에서 가파도 프로젝트는 성격이 다른 주체 간 협업이라는 파트너십의 특성보다 적극적으로 활용한 지역활성화사업이다. 그렇기에 파트너십의 구성과 운영이 지역활성화사업의 진행과 결과에 있어 중대한 영향을 끼쳤음을 예상할 수 있다.

3. 연구의 필요성

지역차원 사회문제해결을 위해 조직간 상호의존성이 거치며 파트너십의 필요성이 늘어나고, 다양한 양상의 파트너십이 구축되고 있다. 하지만 아직까지 국내에서는 공공과 민간기업간 지역파트너십을 이룬 사례가 적고, 성공적인 사례라 할 수 있는 것들이 많지 않다. 가파도 프로젝트는 지역활성화사업을 위해 오랜 리서치 기간을 거쳐 공공·기업·주민이 협력한 국내형 기업주도 파트너십형 지역활성화사업 1단계 사례라 할 수 있다. 따라서 해당 사례에 대한 연구가 지역활성화사업에서 공공부문과 기업부문의 소통과정을 파악하고, 앞으로 지역활성화사업의 민간기업 참여에 대한 논의를 조금 더 구체화하기에 적합한 사례라고 판단하였다.

가파도 프로젝트는 기존의 기업주도 지역활성화사업과 비교하여 여러 가지 면에서 차별성을 지닌다. 첫째로, 지역단위 활성화사업이라는 영역적 차이이다. 가파도 프로젝트에서 기업은 공공의 영역인 지역단위 사업을 다룸으로써, 공공과의 협업이 필수적 사항이 되었다. 이를 통해 기업이 지역의 문제를 다방면에서 통합적으로 해결해야 한다는 과제를 떠안았다. 둘째로, 가파도 프로젝트는 내부구상 단계에서부터 주민을 사업의 중심에 두었다. 기존의 지역활성화사업은 기업 사업이 확장됨에 따라 부수적으로 주변지역을 개선하고

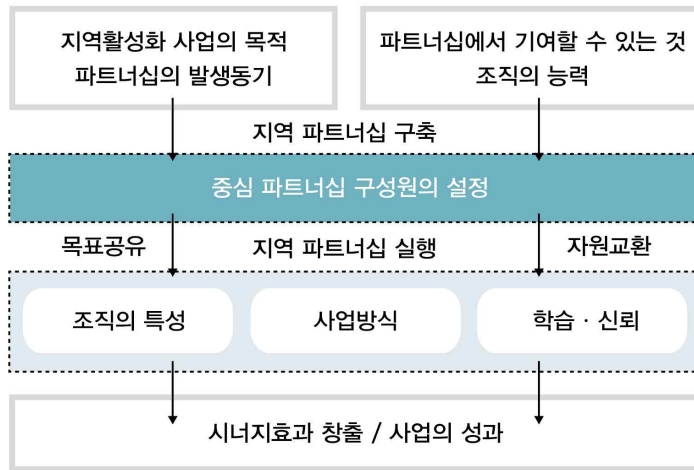
활성화시켰던 사례가 대부분이다. 하지만 가파도 프로젝트는 초기부터 주민의견수렴과 주민직접운영을 목표로 사업을 진행하였다.²⁴⁾ 셋째로, 가파도 프로젝트는 기업의 자금이 아닌 도청의 자금을 통해 진행되는 사업이었다. 기업 자금을 통한 사업은 기업의 의도와 계획이 조금 더 순조로이 진행될 수 있음에 반해 공공의 자금을 통한 사업은 자연스럽게 공공의 사업운영방식과 기준을 따라야 하는 한계가 생긴다. 또한 모든 사업 진행에 있어 도청과의 협상이 필수 사항이 된다. 마지막으로, 가파도 프로젝트는 공간가치발견과 지속성을 목표로 두고 시작한 사업으로서, 사업의 과정에서 지역의 가치를 찾는 작업이 오랜 기간 할애되었다. 이를 통해 찾아낸 지역가치를 중심으로 적절한 주민생활개선, 지속성을 위한 계획이 진행되었다. 위와 같은 사업적 특성은 공공·기업·주민 파트너십을 이루게 된 배경이 되기도 하고, 파트너십으로 인한 결과물이 되기도 한다.

가파도 프로젝트는 현대카드의 기업사회공헌활동을 통한 지역활성화사업으로서 농어촌 지역쇠퇴를 회복하고 지역가치를 보존하기 위한 목적을 지녔다. 본 연구는 가파도 프로젝트에서 파트너십의 구성원들의 파트너십 발생동기와 사업의 목적 및 특성이 지역활성화사업의 단계에 있어 중심역할을 하는 파트너십 구성원의 변화를 일으켰으며 이와 같은 단계별 파트너십 구성원 영향력의 변화가 사업에 중대한 영향을 끼쳤다고 판단하였다. 또한 파트너십 구성원의 조직적 특성과 사업의 방식차이, 상세 목표의 차이 등이 가파도 프로젝트의 과정 및 결과에 끼친 영향을 분석하고자 했다. 이에 따라 적절한

24) 가파도 프로젝트는 기업이 수익을 내는 목적으로 운영하는 시설이 완벽히 배제된 사업이다. 지역사회발전의 측면에서 기업주도의 지역활성화사업이 지속가능하기 위해서는 지자체와 지역주민이 참여하고 기업과 협력하여 지역 자립도를 향상하고자하는 노력이 필요하다. 기업주도의 지역활성화를 위한 사회공헌활동은 정부주도에 비해 유동적이고 적극적인 접근이 가능했으나, 기업의 주도가 장기적으로 갈수록 사회공헌사업이 갖는 진실성과 정당성을 흐릴 수 있다. (이재은, 2014) 따라서 지역 자립도를 높이기 위해 사업의 일부를 지역에 이양하고, 지역활성화가 더 큰 지역으로 확대될 수 있도록 민관파트너십 구축에 힘써야하는데, 가파도 프로젝트는 초기부터 완벽한 주민운영을 목표로 두고 시작한 사업이다.

변수들을 선정하고, (표2-12)의 순서에 따라 가파도 프로젝트의 진행과정을 분석하였다.

[표 2-12] 연구의 분석 과정



본 연구에서는 가파도 프로젝트의 파트너십 운영과정과 사업의 진행과정을 분석하기 위해 파트너십 관계의 내용과 중심 파트너십 구성원에 영향을 끼치는 변수, 파트너십 결과 및 사업의 성과에 영향을 끼치는 변수를 정의하였다. 우선 지역 파트너십 구축에 영향을 끼치는 변수는 파트너의 발생동기, 사업의 목적, 파트너의 조직적 능력이 있고, 사업의 성과에 영향을 끼치는 변수는 파트너십 참가자들의 조직의 특성 및 사업방식, 사업과정 중의 파트너 간 학습 및 신뢰가 있다. 가파도 프로젝트는 성격이 다른 세 주체가 하나의 공통된 목표를 두고 파트너십을 이뤄 협업한 사례로서 지역활성화라는 공통된 목표를 공유하지만, 파트너십의 각 참가자들이 이루고자 했던 상세한 목표의 방향에서는 차이를 보였다고 할 수 있다. 또한 성격이 다른 주체들이 파트너십을 이룸에 따라 서로 다른 조직적 특성, 사업방식, 능력을 지니고, 이는 사업 진행의 과정에서 서로간의 신뢰도 및 학습과정을 바탕으로 파트너십의 관계가 변화할 가능성을 지니게 된다. 파트너십 참가자들의 특성과 관계의 교류는 결론적으로 지역활성화사업의 결과와 시너지효과 창출에 영향을 미치게 된다.

본 연구는 가파도 프로젝트 사례연구를 통해 국내의 지역활성화사업에서 지역파트너십의 특성과 소통의 과정을 알아보며 앞으로의 지역활성화에 있어 협력 사업에서 기업의 역할과 공공의 역할에 대하여 고민하고, 파트너십을 이룬 각 참가자들의 구체적인 파트너십 구성의 목표와 사업방식과 특성이 지역활성화사업의 과정과 결과에 끼친 영향을 알아보고자 한다. 또한 특성이 다른 3자 파트너십의 소통과정과 단계별 진행과정을 통해 국내에서 기업이 참여하는 지역활성화사업의 올바른 방향과 지역파트너십의 효율적 운영방안은 무엇인가, 지역활성화사업에 기여할 수 있는 또 다른 주체와 조직은 무엇이 있을 것이며, 그 역할은 무엇인가 고민해보고자 했다.

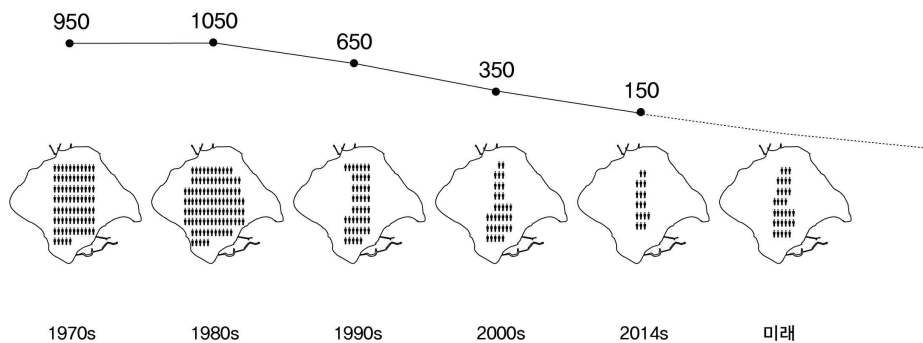
제3장 가파도 프로젝트의 단계별 진행과정

1절. 가파도 프로젝트의 배경과 파트너십 구축

1. 가파도 프로젝트의 시작배경

가파도는 제주 본섬 남서쪽에 위치한 작은 섬으로서, 섬의 비옥한 토지와 바다 발을 바탕으로 농업과 어업이 발달한 공간이다. 가파도는 마을의 인구가 30년 만에 1,000여명에서 150여명으로 줄면서 급속한 고령화가 진행되었다. 여기에 최근 들어 단체관광이 아닌 소규모 여행을 통한 지역경관 및 문화의 경험과 휴식에 대한 수요가 늘어나며 과거에는 다소 소외되었던 섬마을이 관심을 받기 시작하였다. 하지만 특정 시기에 한정된 공간을 찾는 사람들이 집중되면 자연환경과 상권 등 고유한 생태계가 훼손되는 상황에 처하게 된다. 가파도 역시 이와 같은 섬 중의 하나였다.¹⁾

[그림 3-1] 가파도의 인구변화 (단위:명)



자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

현대카드 기업 내부에서 프로젝트에 대한 내부구상이 시작되던 시기, 가파도는 청보리축제 기간이 되면 형형색색의 간판들이 온 섬을 뒤덮고

1) 가파도를 비롯한 여러 섬마을들은 지리적 특성상 외부의 영향을 덜 받았고, 전통적 마을 환경과 문화가 비교적 잘 유지되어 왔다.

관광객을 상대로 한 임시 구조물이 난잡하게 설치되었다(그림 3-2). 문제는 청보리축제 기간을 제외하고는 섬이 작고 볼거리가 많은 편이 아니기에 대부분의 관광객이 2시간가량을 머무르다 섬을 떠나게 된다는 것이다.²⁾ 때문에 청보리축제 기간 동안 관광객의 눈길을 끌기 위해 기존 섬의 환경을 고려하지 않은 각종 시설물들이 설치되어 섬의 매력과 생태계를 해치고 있었다. 이 기간은 섬 거주자들의 중요한 소득원이기도 하였지만, 장기적으로 섬이 가진 매력과 생태계를 위협하는 원인이 되기도 했던 것이다. 기업인 현대카드는 이러한 가파도의 위기에 문제의식을 가졌고, 기존의 섬의 매력을 유지하며, 지속가능한 경제생태계 구축을 위해 제주도에 가파도 프로젝트를 제안하게 된 것이 가파도 프로젝트 시작의 배경이 된다.



[그림 3-2] 청보리축제 풍경
자료 : 가파도 청보리축제 위원회

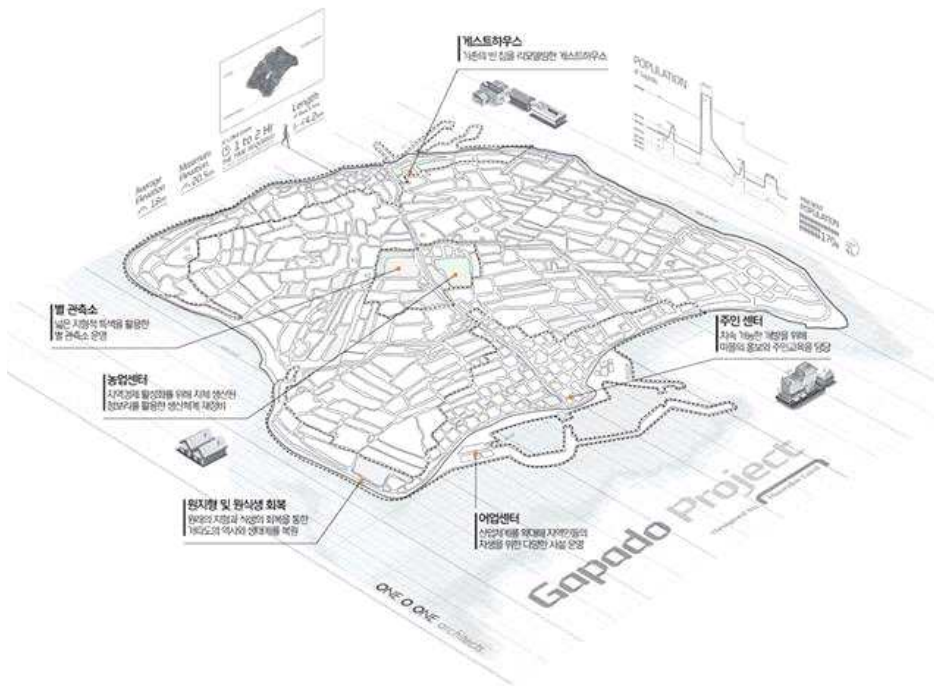


[그림 3-3] 청보리축제 홍보물
자료 : 대한민국 구석구석

현대카드는 가파도 프로젝트의 초기 내부구상 단계에서부터 이전부터 사업의 오랜 파트너였던 원오원건축사와 논의를 함께 이어갔다. 기업인 현대카드와 원오원건축사는 몇 차례의 가파도 현장방문을 기반으로 외부의 자극에도 불구하고 섬마을의 기존 매력이 잘 유지되려면 우선 섬의 경제기반을 확고히 구축해야 한다고 판단하였으며, 섬을 방문하는 관광객들이 섬의 가치에 대해

2) 가파도에 들어가기 위해 운진항의 ‘가파도·마라도 정기여객선 선박사’에서 표를 끊을 때 2시간 이후 섬을 나오는 표를 함께 발권하곤 한다. 마을 주민들의 인터뷰 내용에서도 대부분의 방문객들이 섬에 머무르는 시간이 2시간 내외임을 알 수 있었다.

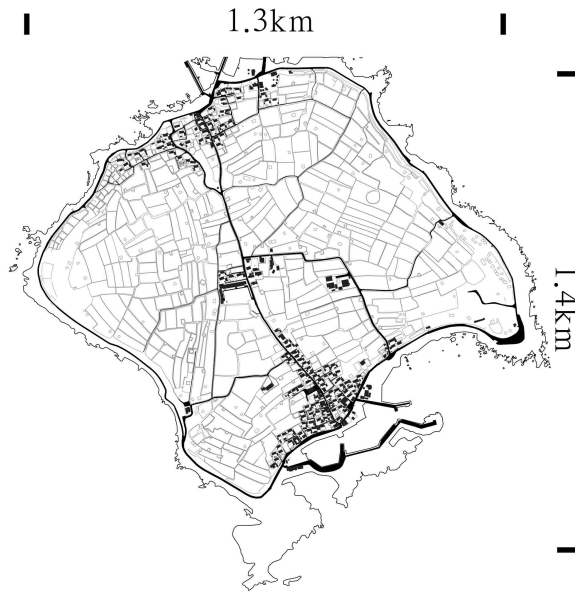
공유할 수 있어야 한다고 생각했다. 무분별한 방문객의 입도는 오히려 섬의 생태계를 훼손하고 가치를 해칠 수 있기에 방문객 수와 활성화의 속도를 제한하는 것이 바람직하다고 판단한 것이다. 적절한 수준의 방문객은 마을 경제에 도움이 되지만, 적정 수준을 넘어서는 순간 마을의 자연과 경관, 문화가 훼손될 가능성이 높아지기 때문이다.³⁾ 이에 따라 공간 조성과 경제기반 구축에 있어서도 단기적, 획기적 변화보다 장기적이고 점진적인 변화를 목표로 하였다. 이처럼 가파도 프로젝트는 개발이 아닌 보존을 목적으로 시작한 사업이라는 것과 섬 주민들을 위한 경제 생태계 구축을 목표하였다는 면에서 기존의 기업주도 지역활성화사업과 결을 달리하였다고 볼 수 있다.



[그림 3-4] 가파도프로젝트 지도

자료 : 현대카드

3) 가파도 프로젝트 시작 당시 평상시(2월~4월, 6월~11월) 가파도를 방문하는 인원이 하루 약 150~250명이었음에 반해, 청보리축제기간(5월)의 방문객은 약1250명으로 일정기간 섬을 찾는 인원이 급격히 증가함을 알 수 있다.



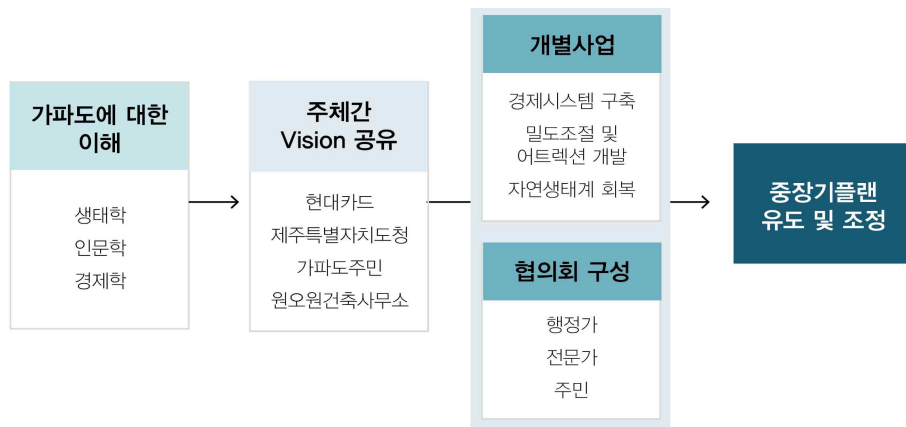
[그림 3-5] 가파도의 크기와 거주지구성

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

가파도는 제주 본섬 남서쪽에 위치한 운진항에서 약 4.5km, 배로 15분 거리에 있는 면적 0.874km² 둘레 4km의 작은 섬이다(그림 3-5). 가파도 프로젝트의 공간적 범위는 가파도를 대상으로 하지만, 주민들의 생활범위를 고려하여 모슬포-가파도-마라도의 권역을 고려하였다. 가파도 프로젝트의 내용적 범위는 마을의 인프라, 경관, 생태, 산업체계, 마을운영에 대한 전반적이고 통합적인 조성계획을 통해 가파도가 지속가능할 수 있는 체계와 실현방안을 제시하는 것이다. 또한 가파도 프로젝트는 150여명의 다양한 주민들이 살고 있는 섬마을을 계획하는 일이기에 명확한 이미지나, 물리적 형식이 정해진 마스터플랜(Master Plan)의 형식이 아닌, 미래상과 전략의 방향성을 정한 후 표현의 방식을 상황에 따라 지속적으로 수정해나가는 시나리오플랜(Scenario Plan)의 형식으로 진행되었다 (그림 3-6). 이에 따라 가파도 프로젝트의 진행과정을 살펴보면 토지 매입의 문제, 구축상의 제약 등 상황 변화에 따라

사업 계획이 유동적으로 변경되어 공개에까지 이르렀음을 알 수 있다. 지역활성화 사업 이후 물리적 프로젝트가 한 기관만의 독자적 사업이 아닌 공공·기업·주민 파트너십을 기초한 사업임을 고려하여, 사업 진행 도중 발생할 수 있는 예상치 못한 난관과 계획 수정을 염두에 두고 있었음을 알 수 있다.

[그림 3-6] 가파도 프로젝트의 시나리오플랜 진행과정



마스터플랜 (MASTER PLAN) ▶ 시나리오플랜 (SCENARIO PLAN)

자료 : 가파도 프로젝트 조성계획 보고서 참고

2. 가파도 프로젝트의 파트너십 구축

2012년부터 현대카드는 기업 내부에서 가파도의 식생복원과 기존의 가치 보존, 자립적 순환시스템 구축을 목표로 하여 점차적으로 가파도 프로젝트에 대한 내부구상을 해나가기 시작했다. 가파도 프로젝트의 공간설계는 원오원건축사가 담당하였으며, 공간의 프로그램은 원오원건축사와 현대카드, 가파도 주민들의 회의를 거쳐 만들어졌다. 기업은 섬에 대한 리서치를 통해 프로그램을 주민들에게 제안 및 설명하고 앞으로 주민 운영을 위해 주민교육을 진행하였다. 주민들이 제안된 프로그램과 공간에 공감하지 못하는 경우, 주민들의 이해와 설득을 위해 주민설명회와 회의를 거쳤다. 섬마을 주민들의 특성과 기업의 정보력 및 성격이 상이하였기 때문에 기업의 제안에 주민들이

완벽히 공감하기는 어려웠고 주민과 기업의 의견차이가 있는 경우 다수의 회의와 협상 과정을 거쳤다. 공간구축까지의 단계는 개별사업구상 - 공간선정 - 토지매입 - 기존공간과 프로그램을 반영한 건축설계 - 발주 및 시공 - 주민교육의 단계를 거쳤다. 토지매입, 건축설계, 실질적 발주 및 시공에 있어서는 공공의 제도적, 재정적 역할이 중요했다.

현대카드는 내부구상이 시작되던 시점부터 원오원건축사와 프로젝트에 대한 논의를 함께 시작했다. 원오원건축사는 현대카드 디자인 라이브러리, 현대카드 영등포사옥 구축 등의 사업을 함께 진행했던 대상이다. 또한 현대카드는 오래간 제주특별자치도청과 버스정류장 디자인, 올레 이정표 기획, 간세인형 제작, 삼다수 디자인 제안 등 여러 사업을 통해 인연을 쌓아왔다[표 3-1]. 따라서 제주도를 대상지로 선정하던 당시 제주도청에 사업 제안과 공간방문 및 협상의 과정이 상대적으로 수월하게 진행되었다. 이를 보면 4자 협의의 구성이 내부구상 단계에서부터 정해져 있었다고 할 수 있다.

이처럼 가파도 프로젝트에서 파트너십의 구성은 사업을 제안한 기업인 현대카드, 실시설계를 담당한 원오원건축사, 공공인 제주특별자치도청, 가파도민의 4자 협의의 형태를 띤다. 하지만 본 연구는 공공·기업·주민으로 나누어 3자 파트너십으로 관계를 정의하였다. 여기서 구성원은 각각 다른 파트너십 발생동기, 조직적 특성, 능력, 업무 방식 등 상이한 조직적 성격을 지닌다. 가파도 프로젝트에서 기업인 현대카드는 컨셉(Concept) 및 프로그램 기획, 프로젝트 마케팅 방안 지원을 담당하였고, 공공인 제주특별자치도청은 사업예산 확보 및 행정절차 관리, 주민인 가파도민은 지역 개선사항 논의, 실천사업 추진, 더불어 사는 공동체 조성 등을 담당하였다. 가파도 프로젝트의 흐름은 현대카드가 도청에 제안하고 도청이 사업을 집행하는 시스템이라 간단히 정의내릴 수 있으며, 3자 협의 사업진행을 위해 프로젝트 보고회, 주민 워크숍, 사업설명회 등을 2013년부터 2015년까지 여러 번 개최하였다. 여기에는 주민,

제주도청, 현대카드가 참가하였으며 설명회 및 워크숍은 도청 및 강당에서 개최되었다.

[표 3-1] 현대카드와 원오원건축사·제주특별자치도청의 협업 프로젝트 이미지

현대카드 · 원오원건축사		
	현대카드 영등포사옥	현대카드 디자인 라이브러리
현대카드 · 제주특별자치도청		
	제주도 버스정류장 디자인	간세인형 제작
		
	올레 이정표 디자인	삼다수 디자인

자료 : 현대카드

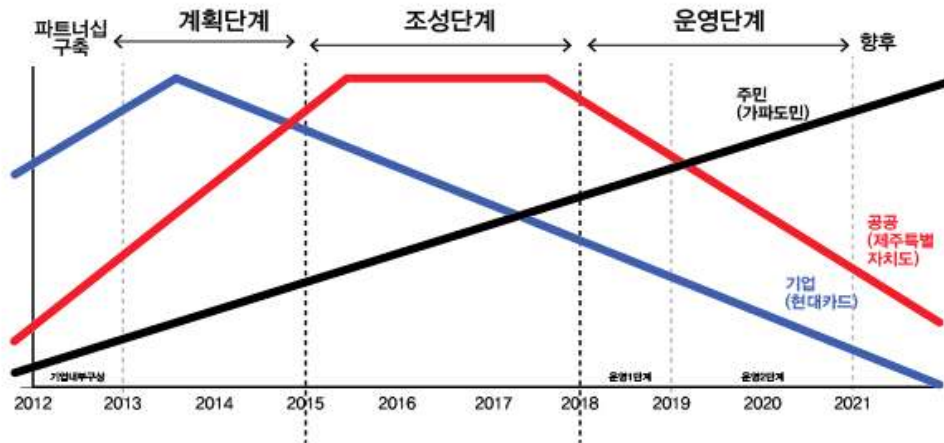
(표3-2)는 가파도 프로젝트에서 지역 파트너십 구축에 있어 영향을 끼쳤던 변수를 정리한도표이다.

[표 3-2] 가파도 프로젝트 지역 파트너십 구축에 영향을 끼치는 변수

	기업(현대카드)	공공(제주특별자치도)	주민(가파도민)
사업의 구체적 목표	점진적 활성화를 통한 지역가치보존, 주민운영, 기업브랜딩 효과	표면적 활성화, 경제적·물리적 활성화	개개인의 수익성 직접적 활성화의 필요를 느끼지는 않음
조직적 능력	신속성, 새로운 사고, 브랜딩, 마케팅능력, 네트워킹, 질 높은 공간 구축	엄격한 구조화, 제도적 지원, 자금 지원, 확실한 위계, 인프라	현실과 직접적 연관, 직접적 실행자, 폐쇄적, 소수 지도자 주도 운영
파트너십 발생동기	기업브랜딩, 사회적 문제, 가파도의 적절성, 제주도의 제도와 자금지원	기업의 오랜 경험과 능력 지원, 사회적 문제, 활성화의 기회	개인적 수익창출 가능성, 공공의 요구, 주민 다수의 동의

가파도 프로젝트는 성격이 다른 세 주체가 하나의 공통된 목표를 두고 파트너십을 이뤄 협업한 사례로서, 지역활성화라는 하나의 공통된 목표를 공유하지만, 파트너십 참가자들이 이루고자 했던 상세 목표의 방향에서는 차이를 보였다고 할 수 있다. (표 3-2)처럼, 기업이 지역활성화를 통해 이루고자 했던 목표가 지역가치보존과 점진적인 활성화를 통한 기업 브랜딩 효과였다면, 주민들의 경우 마을조합의 특성상 조합 출자금으로 운영되고 재분배되어야하기에 직접적 수익이 곧바로 창출되어야 했고, 공공의 경우 매해 성과위주의 평가가 의무화 되어있었기에 활성화의 효과가 겉으로 드러나는 표면적 변화가 필요했다. 파트너십 참가자들의 조직적 능력은 다른 성격의 주체들이 협력하는 원인이 되며, 이는 파트너십 발생동기와 직접적으로 연결된다. 이는 이후 사업의 각 단계별로 중심 역할을 담당하는 파트너십 구성원이 달라지는 원인으로 작용한다.

(그림3-7)은 사업의 과정별 파트너십 구성원의 영향력을 이미지화 한 것이다.⁴⁾



[그림 3-7] 가파도 프로젝트에서 파트너십 구성원의 단계별 영향력 변화

가파도 프로젝트를 제안한 기업인 현대카드는 지역활성화사업에서 다수의 경험을 갖춘 주체로서, 기업의 마케팅과 브랜딩 능력을 활용하여 실시설계를 담당한 원오원건축사와 함께 내부구상 단계 및 현장조사 단계에서부터 가파도에 적합한 지역활성화 방안을 고민하고 도출하였다. 가파도 프로젝트의 계획단계에서 기업은 가장 큰 영향력을 발휘하였으며 가장 중요한 역할을 담당하였다. 공공은 가파도 프로젝트에서 제도 및 자금 지원을 약속하며, 구축단계에서부터 핵심적 역할을 수행하게 된다. 가파도 프로젝트는 2015년 중순부터 개별설계의 구축이 시작되는데, (표3-3)을 보면, 해당시기부터 구축단계에 있어 도청의 자금 투입이 급격히 증가하였음을 볼 수 있다.

[표 3-3] 도청의 연도별 가파도 프로젝트 투입자금

년도 (년)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
투입자금(단위/백만원)	0	400	662	1970	7393	2173	2019

자료 : 제주특별자치도청

4) 본 연구는 가파도 프로젝트에서 계획-구축-운영의 단계별로 기업-공공-주민의 파트너십 참가자가 중심 역할을 담당하였으며, 각 단계마다 중심 역할을 담당한 파트너십 구성원의 특성과, 성격이 사업에 있어 중대한 영향을 미쳤을 것으로 판단하였다.

가파도 프로젝트는 초기부터 주민 운영을 목표로 한 사업으로서, 2018년 가파도 프로젝트가 공개되며, 시설 운영이 시작됨에 따라 주민이 가장 중요한 역할을 담당하게 된다. 이후 2019년부터 기업과 공공의 가파도 프로젝트 팀은 해산되고 일부 보조적인 역할만을 담당하게 되었으며, 추후 2021년부터 가파도 프로젝트는 기업의 역할이 완전히 주민과 도청에 일임되어 진행될 예정이다. 가파도 프로젝트의 운영단계에서 주민의 특성과 주민지도자의 역할은 사업의 변화에 있어 중대한 영향을 끼치게 된다. 또한 가파도 프로젝트에서 각 단계별 중심역할을 담당하는 파트너십 구성원의 특성에 따라 사업은 중요한 단계별 변화를 맞이하게 된다. 다음의 (표3-4)는 가파도 프로젝트에서 사업의 성과와 시너지효과 창출에 있어 영향을 끼치는 요인으로서, 조직적 특성과 사업방식을 정리한 도표이다.

[표 3-4] 가파도 프로젝트의 파트너십 특성

	기업 (현대카드)	공공 (제주도청)	주민 (가파도민)
지역활성화에 대한 정보와 경험	다수의 지역활성화 사업 경험과 정보	담당자에 따라 상이	사업의 이해와 경험 전무
자금과 전문성	사업의 전문성과 자금	행정적 전문성과 자금	전문성과 자금 부족
조직의 지속성	사업진행 과정 중 1번 변경 (15년 기점) 사업 이후 해산	6개월 ~ 1년 6개월 단위 변경 사업 이후 해산	지속적
업무방식의 특성	높은 비용의 질 높은 공간	비용절약과 조직화된 사업방식	안정을 추구하며 모험의지가 적음

기업인 현대카드는 기업사회공헌활동을 통해 오래간 지역활성화사업을 진행해 온 주체였다. 하지만 공공의 경우 6개월부터 1년 6개월 단위로 변경되는 조직 담당자에 따라 지역활성화사업의 대한 경험도가 상이했고, 주민의 경우 지역활성화사업에 대한 사전 지식과 경험이 전무 했다고 볼 수 있다. 각 주체는

자금과 전문성 면에 있어서도 차이를 보인다. 사업 진행 방식에서도 기업은 기존에 높은 비용을 들여 질 높은 공간을 구축해왔다면, 도청의 경우 공공의 최저가입찰방식을 통한 제주도 시공사 선정의 방식을 택해야했고, 물품 조달에 있어서도 공공에서 조달 가능한 저가 중심의 물품이 한정되어 있었는데. 이는 공공에서 엄격히 구조화된 업무방식의 일부였기에 사업 담당자의 의지대로 변경할 수 없다는 한계가 존재했다. 그럼에도 불구하고 가파도 프로젝트는 특성이 다른 3자가 오래 간의 노력과 의견 조율을 통해 프로젝트를 공개 할 수 있게 되었고, 현재도 역시 협상을 거듭해가는 과정에 놓여있다.

2절. 가파도 프로젝트의 진행과정과 파트너십의 변화

가파도 프로젝트의 진행과정은 기업내부구상 - 상세계획(기본설계 및 실시설계) - 조성(발주 및 공사) - 운영의 단계로 크게 나눌 수 있다 (표 3-5). 하지만 가파도 프로젝트는 유동적인 진행과정을 거쳤기에 실질적으로 프로젝트의 진행 시기와 단계를 명확히 구획하여 진행하지 않았다.

[표 3-5] 가파도 프로젝트 진행과정

기본구상	기획과 기본구상 · 파트너십 구성
기본계획구상 및 기본설계	리서치 · 현장조사 · 조성계획 · 기본설계 · 공사 시작 · 마을조례 · 주민협약 수립 · 주민협의회 조직
발주 및 실시설계	기본설계 · 공사 지속 산업체계개선 사업 · 마을조합 조직

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

또한, 가파도 프로젝트는 구성하는 각 사업별로 그 계획과 진행의 시기가 상이하게 진행되었다.⁵⁾ (표 3-6)은 실제 가파도 프로젝트에서 진행되었던 조성계획과 상세사업의 구체적 시기이다.

5) 가파도하우스와 어업센터, 가파도 매표소는 2015년 중반부터 구축이 시작되었고, 아티스트 인 레지던스는 그 이후 2016년경부터 구축이 시작되었다. 또한 원지형 및 원 식생 회복 계획은 2018년 말부터 20년 이상의 장기계획을 목표로 진행을 앞두고 있고, 기존에 계획되어 있던 맥주 브루어리 및 농업센터는 현실적 문제로 현재까지 실현되지 못하였다.

구분	상세사업	2014	2015				2016				2017	2018
			1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기		
조성 계획	마을조례 또는 주민협약 수립	조성계획수립		마을조례 또는 주민협약 수립								
	마을경관개선 (경관개선)	조성계획 중 경관계획에서 방향설정						기본설계	실시설계	공사(장기계획)		
	원지형 및 원식생회복 (생태계획)	조성계획 중 생태계획에서 방향설정										보류
	용천수 및 칠새도래지회복 (생태계획) - 추가사업	조성계획 중 생태계획에서 방향설정										보류
	기존 S/W 개선사업 (산업체계계획)	조성계획 중 산업체계계획에서 방향설정			산업체계 개선 사업 기획		산업체계 개선 사업 진행					
	마을조합조직 등 주민역량 강화 (마을운영계획)	주민협의회 추진		주민협의회 조직			마을조합 조직					
	소계											
세부 개별 사업	가파도매표소	기본설계		실시설계	공사							운영
	가파도하우스	기본설계		실시설계	공사							운영
	아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence)	조성계획 중 산업체계계획에서 방향설정		기본설계	실시설계	공사						운영
	집터산책로	기본설계		실시설계	공사							운영
	농업센터	기본설계										보류
	어업센터	기본설계		실시설계	공사							운영
	다목적강당	기본설계		실시설계	공사							운영
	백주브루어리 - 추가사업	조성계획 중 산업체계계획에서 방향설정										운영
	소계											
예산	합계											

[표 3-6] 가파도 프로젝트의 조성계획과 세부사업 진행시기

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

이를 보면 실제 조성계획과 세부개별사업의 진행시기가 명확히 구별되어 진행되지 않았으며, 사업별로 상이한 단계를 거쳤음을 확인할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 연구의 목적이 프로젝트를 구성하는 각 사업의 단계별 과정을 중심으로 파트너십의 운영과정을 알아보는 것에 중점을 두었기에, 가파도 프로젝트의 진행과정을 기업중심의 계획단계(기본설계), 공공중심의 조성단계(실시설계 및 공사), 주민중심의 운영단계로 나누어 재구성하였다.

1. 계획단계

가파도 프로젝트는 2012년 현대카드 기업 내부구상을 거쳐 2013년 리서치 및 기본계획 구상단계에 접어들며 본격적으로 프로젝트가 시작되었다. 계획단계는 기업인 현대카드와 원오원건축사 중심의 현장조사, 기본구상, 전략수립, 조성계획수립을 통한 공간조성 이전까지의 모든 계획과정을 포괄한다.

현대카드는 2012년부터 기업 내부에서 지역 가치 보존, 자립적 순환시스템 구축을 목표로 사업의 내부구상을 해 나가기 시작했고, 가파도를 대상지로 내부구상 단계에서부터 원오원건축사와 논의를 함께 시작했다. 제주도 내에서도 여러 섬들이 존재하지만, 가파도의 적절한 크기와 환경은 현대카드에게 지역활성화사업 대상지 선정의 바탕이 되었다. 가파도는 지역문제와 보존, 문화가 적절히 남아있었던 지역이며, 보기 드문 평지 섬으로서 육지에서 불과 4km남짓 떨어져 있어 방문객의 접근이 용이했다. 크기 면에서도 직경 1.3km가 채 되지 않는다는 점은 작은 섬으로서 사업의 진행에 있어 적합한 조건이 되었다.

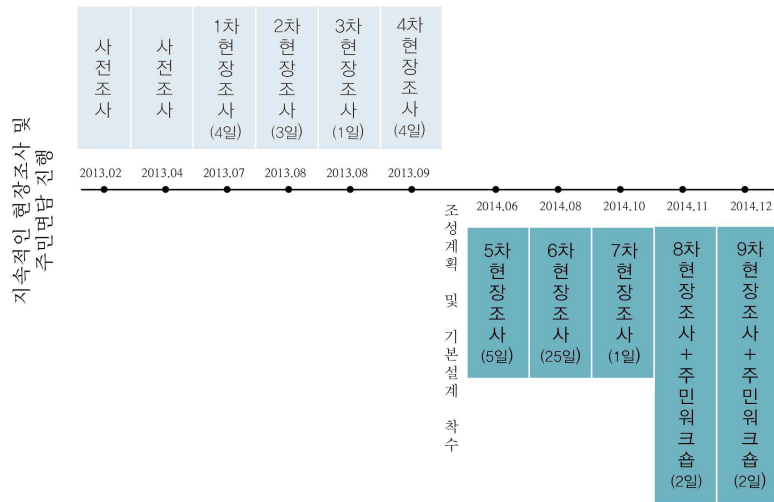
현대카드는 가파도 프로젝트를 위해 사내 전담 팀을 꾸렸고 기획 이후부터 서울과 제주, 가파도를 오가며 제주도청과 함께 프로젝트의 방향성과 콘셉트를 논의하였다. 현대카드의 가파도 프로젝트팀은 2015년을 기점으로 1번 변경되었고, 이후부터 구성이 유지되어 실제로도 많은 기간 지속되었다. 가파도 프로젝트 공개 당시 기업 내 담당자는 2015년부터 2018년 상반기까지 진행된 팀으로서 PM조직(브랜드디자인팀)을 중심으로 디자인랩의 그래픽 디자이너와 스페이스 디자이너, 기업문화팀의 셰프 2명이 전담 배치되었다. PM조직은 프로젝트의 전체적 흐름을 조정하며 도청과 주민과의 소통을 담당하도록 조직되었다.

원오원건축사는 네트워킹 기반의 기업 상대 프로젝트를 주로 전담해왔던 기업이다. 현대카드의 CEO와 원오원건축사 소장의 철학과 작업 방식이

일치하였기에 원오원건축사는 프로젝트의 기획 단계에서부터 논의를 함께하였다. 원오원건축사는 기업 내부구상 단계에서부터 현대카드와 논의를 함께하며 리서치를 진행하던 초기단계에서 현대카드보다 오랜 기간 제주도에 머무르며 많은 시간을 프로젝트에 할애하였다. 원오원건축사는 리서치를 진행하며 함께하는 주체들과 소통을 이어갔고, 방향의 깊이, 구상에 있어 많은 역할을 담당하였다. 따라서 가파도 프로젝트에서 과정상 실시설계를 담당할 건축사 선정 과정을 거쳤지만, 초기부터 현대카드와 논의를 함께하고 리서치를 오래간 이어온 원오원건축사가 선정에서 유리한 위치를 담당하였다 볼 수 있다. 2015년 가파도 프로젝트의 조성계획 보고서를 작성한 주체 역시 원오원건축사이다. 기업 측은 가파도 프로젝트 진행에 있어 현대카드가 생태, 경제, 문화 등의 소프트웨어적인 이해와 구상을 주 업무로 진행했다면 원오원건축사는 하드웨어적인 역할을 주로 담당했다고 전한다. 본 연구에서는 현대카드와 원오원건축사를 한 데 엮어 파트너십의 참가자 중 ‘기업’으로 표현하였다.

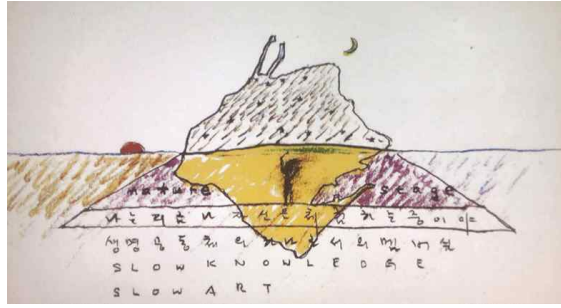
현대카드는 이전부터 기업사회공헌사업을 통해 다수의 지역활성화사업을 성공시킨 경험을 갖춘 주체였으므로, 제주도와 협상과정에서 비교적 소통이 수월했다고 이야기한다. 가파도 프로젝트의 초기에는 생태학, 인문학, 경제학적 관점에서 가파도의 가치를 찾는 작업이 주를 이루었다. 현대카드는 원오원건축사와 함께 2013년 상반기 6개월의 사전조사 기간을 거쳐 2013년 하반기 현장조사를 진행하였고, 2014년까지 총 9번의 현장조사를 이어갔다. 또한 기업의 인적·물적 자원을 활용하여 가파도의 경제시스템, 활성화의 속도를 제한하는 방법에 대한 도시·건축적 스케일, 물리적·비 물리적 방법에 대한 다양한 아이디어를 제안했다. 가파도 프로젝트의 계획단계에서 기업은 가장 큰 영향력을 발휘하고, 중요한 역할을 담당한 파트너십의 구성원이다.

[표 3-7] 가파도프로젝트 현장조사기록



자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

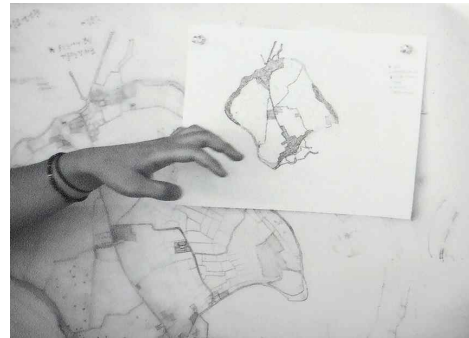
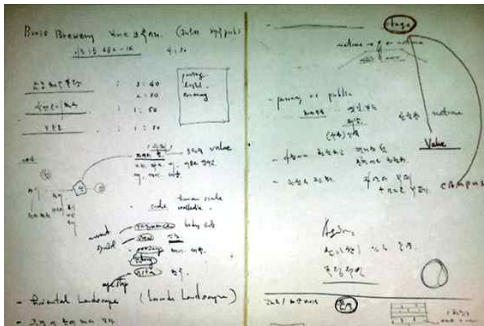
기업이 현장조사를 통해 찾아낸 가파도의 가치는(그림 3-9, 3-10)첫째, 가파도는 제주 본섬에서 남서쪽에 위치한 모슬포항에서 배로 약 15분 거리(약 5.5km)에 위치함으로써, 육지에 가까운 섬이라는 것. 둘째, 가파도는 세계적으로 드문 나지막한 지형을 가진 평지섬으로서, 특유의 자연 경관을 형성한다는 것. 셋째, 가파도는 동서 약 1.3km, 남북 약 1.4km로 섬의 어디서는 중심가로까지 걸어서 5분이면 도달할 수 있는 걷기 좋은 섬이라는 것. 넷째, 가파도는 부속도서라는 지리적 특성상 외부의 영향을 쉽게 받지 않았기에 과거로부터 이어지는 역사와 문화가 잘 유지되고 있는 것이라는 네 가지로 정리되었다.



[그림 3-8] 가파도 리서치 기록 1

자료 : 원오원건축사

가파도 프로젝트 리서치기간 기업은 단순한 섬의 규모, 지형, 기후 파악을 넘어 마을구조와 필지 조직, 생산문화 등을 조사하였으며, 기존의 문화와 가치를 지키고 생태계를 보존하고자 하는 계획을 세웠다. 또한 월별 농·수산물 생산시기 및 작업과정을 파악하여 특산품을 개발하고 이를 상품화하기 위한 계획을 내놓았다.⁶⁾



[그림 3-9] 가파도 리서치 기록 2

자료 : 원오원건축사

마을의 인프라와 경관, 생태, 산업체계, 마을운영에 대한 통합적인 조성계획은 마을조례와 주민협약을 만들 때 수립 방향을 제시하거나, 조례나 협약의 실행지침 등의 역할을 할 수 있었다.

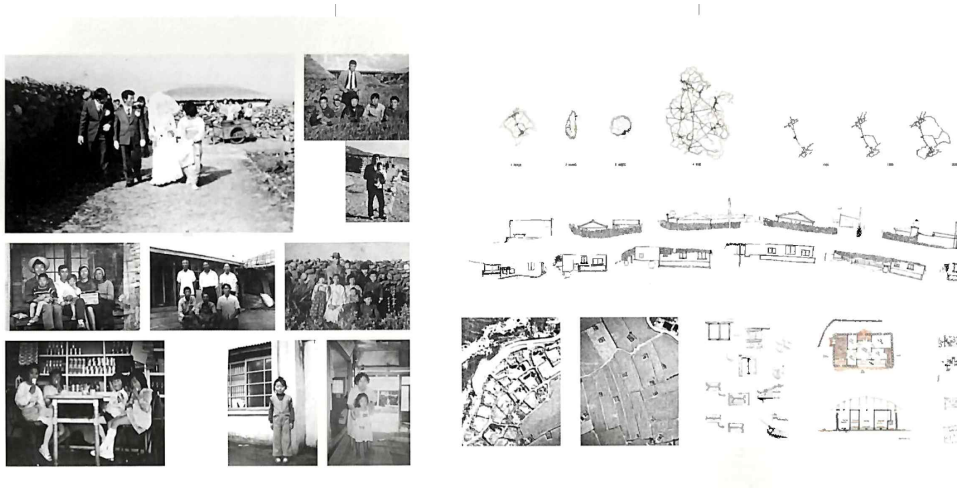
6) 여기에는 크게 조성계획(인프라 계획, 경관계획, 생태계획, 산업체계계획, 마을운영계획)과 조성계획 실현을 위한 개별사업이 함께한다. 개별사업은 조성계획 실현을 위한 구체적, 물리적 방안으로서 현재 이용하고 있는 마을 내 시설을 정비하여 활용하거나 이용되지 않는 빈 공간을 활용하는 방법으로 진행되었다.

다음의 (표 3-8)은 가파도 프로젝트의 조성계획 5가지를 도표로 정리한 내용이다.

[표 3-8] 가파도 프로젝트의 조성계획

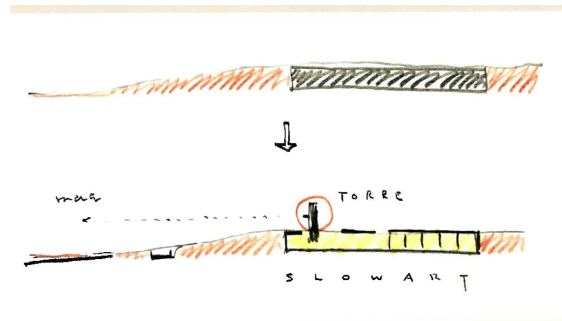
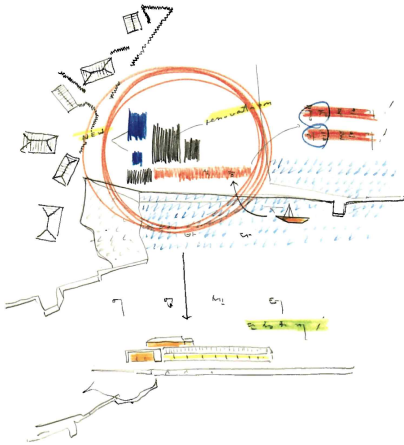
항목	내용
인프라계획	- 폐기물관리, 전기, 수도공급 등 주요 인프라(기반시설)의 자립 계획
경관계획	- 마을의 장소와 조망을 보존
생태계획	- 토양-해안-바다의 생태순환을 회복하여 농수산물이 지속적으로 자랄 수 있는 환경을 보존
산업체계계획	- 섬의 지속가능한 경제 구축을 위해 농어업체계 정비 - 마을구성원의 시설 운영을 위한 마을협의체 구상과 순환시스템 구축
마을운영계획	- 마을 공동운영조직(마을조합)구성 - 주민대표, 전문가, 행정담당자, 자문단 등으로 구성된 주민협의회 구성으로 마을조합을 발족하고 사업내용에 대한 협의 및 주민 소통·교육 담당

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서



[그림 3-10] 가파도 리서치 기록3

자료 : Domus



[그림 3-11] 가파도 리서치 기록4

자료 : Domus

조성계획을 위한 세부과제들은 조성과정에서 개별사업을 통해 현실화 될 계획이었으며, 개별사업 실행을 위한 건축물은 대부분 새로 짓기보다는 기존 가옥을 보호하면서 최대한 활용할 계획을 세웠고 가파도 특유의 낮고 평평한 지형을 거스르지 않는 방향으로 구축하고자했다. 세부사업을 통해 구축된 공간들은 마을의 생산 활동을 위한 공간, 커뮤니티의 중심점, 부수적 수익 창출을 위한 장소로서 기능하도록 계획되었다. 또한 이를 통해 창출된 이익은 마을협의체에 다시 환원되며 새로운 사업을 위한 자금이나 마을 협의체 운영을 위한 자금으로서 활용될 계획이었다.

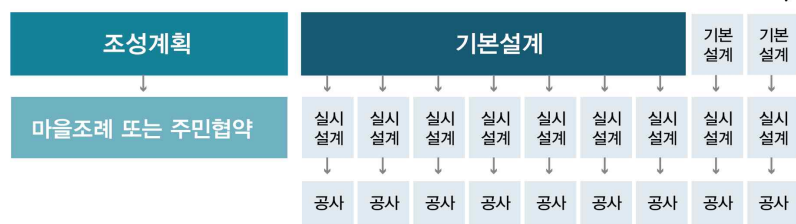
1) 계획과정 세부내용

다음의 (표 3-9)와 (그림 3-12)는 가파도 2015년 조성계획당시 상세사업의 내용과 위치도이다.⁷⁾

[표 3-9] 가파도 프로젝트 조성계획 및 개별사업 진행순서도

미래상 전략		세부과제 1 (조성계획)					세부과제 2 (개별사업)								
		인프라 계획	경관 계획	생태 계획	산업 체계 계획	마을운영 계획	대표 소	게스트 하우스	집터 산책로	농업 센터	강당	어업 센터	아티스트 레지던스	원지형원식생회복	마을경관 개선
경제와 생태가 공존하는 섬	경제 시스템 구축				●	●				●	●	●			
	밀도조절 및 어트랙션 개발	●	●			●	●	●			●		●		●
	자연생태계 회복			●		●			●					●	●

계획단계 및 범위



자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서에서 참고

7) 가파도는 크게 상·중·하동으로 구분되는데 각 지역의 특성을 살려 공간을 기획하였고, 개별사업이 안정적으로 자리 잡은 후 이를 바탕으로 추가 사업이 발생할 수 있도록 계획하였다.



[그림 3-12] 조성계획 당시 개별사업 위치도

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서에서 참고

■ 상동

가파도에서 상동은 오랜 마을의 분위기를 지니고 있었기에 조성계획에서 마을을 둘러싼 해안도로 일부의 원지형 및 원 식생을 회복하고 마을의 빈집을 활용하여 게스트하우스(가파도하우스)를 구축할 계획을 세웠다. 또한 가파도의 기존 식생을 조성한 집터산책로를 계획하였다. 상동의 주요 공간은 모슬포와 가파도를 잇는 여객선 매표소(가파도터미널)였다. 계획 당시 여객선 매표소 주변은 마을 경관과 어울리지 않는 건물들이 난입하여 풍경을 어지럽히고 있었다. 프로젝트를 통해 이를 정비하여 마을의 진입풍경을 개선하고 매표소를 마을의 커뮤니티 공간으로 활용하고자 하였다.⁸⁾



[그림 3-13] 상동매표소(가파도터미널) 구축 전 풍경

자료 : Domus



[그림 3-14] 상동매표소(가파도터미널) 구축 후 예상도

자료 : Domus

8) 2015년 조성계획에서 명칭은 가파도하우스의 경우 게스트하우스, 가파도 터미널의 경우 여객선 매표소로 기능을 강조하여 불렀다. 이후 구축과정에서 시설물들의 이름이 가파도의 브랜딩을 강조한 가파도하우스, 가파도스낵바, 가파도터미널 등으로 변경 및 확정되었다.

[표 3-10] 2015년 조성계획 당시 상동 세부사업 개요

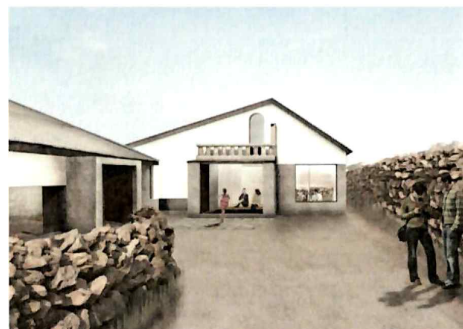
상동 세부 사업	가파도터미널	<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 진입풍경 정비 (Horizontal Landscape) - 기존 매표소의 대기공간 정비 - 여행 산업의 구심점 역할 / 주민 편의시설
	가파도하우스	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 빈집을 활용한 마을풍경 보존 - 식당, 세탁실 등 공용 공간 계획 - 상동 6채 밀집단지
	가파도 스낵바	<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 기존 공간 활용 - 마을의 부족했던 휴식 공간 보완 - 여행객들이 간단한 음료와 스낵을 즐길 수 있는 시설
	가파도 아카이브룸	<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 기존 공간 활용 - 가파도의 역사를 살펴볼 수 있는 공간으로 계획
	집터산책로	<ul style="list-style-type: none"> - 가파도의 현식생 보호와 집터산책로 계획
	원지형 및 원식생 회복	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 구간 원지형 회복과 생태순환 회복

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고



[그림 3-15] 가파도하우스 구축 전 풍경

자료 : Domus



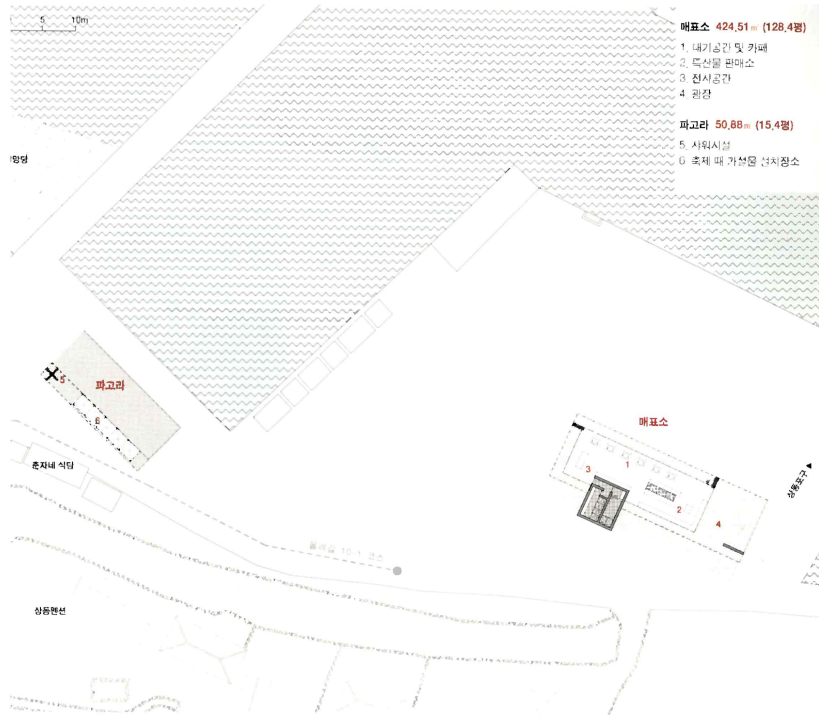
[그림 3-16] 가파도하우스 구축 후 예상도

자료 : Domus



[그림3-17] 상동 세부사업 배치도

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서



[그림 3-18] 가파도터미널(매표소) 계획도

자료 : Domus



[그림 3-19] 가파도하우스 계획도

자료 : Domus

■ 중동

중동은 상하동은 연결하는 마을 중심길 양 옆으로 비교적 큰 규모의 필지와 마을의 공공건물들이 모여 있어, 마을의 중심 오픈스페이스의 가능성을 지녔다. 따라서 기업은 기존의 무의미한 담장과 이질적인 포장을 정리하고, 방문객들과 주민들을 위한 그늘(아케이드)을 조성하여 마을 오픈 스페이스를 계획하였다. 또한 중동에는 마을의 농업 운영체계와 공장 사용현황 분석 자료를 바탕으로 농업센터를 계획하여 농업활동이 보다 더 효율적으로 이루어질 수 있도록 계획되었다.



[그림 3-20] 농업센터 구축 전 풍경

자료 : Domus



[그림 3-21] 농업센터 구축 후 예상도

자료 : Domus

[표 3-11] 2015년 조성계획 당시 중등 세부사업 개요

중등 세부 사업	농업센터	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 보리도정공장 활용 - 농업활동 공간과 문화경관 조성 - 건물을 연결하는 아케이드를 통한 마을중심 오픈스페이스 조성 - 공공건물 담장 정비를 통한 마을 중심가로 풍경 정비 - 저온저장창고 계단실 정비 청보리밭, 제주본섬 전망대/별관축소 계획 - 초등학교 운동장과 연계한 마을 커뮤니티 역할의 광장
----------------	------	--

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고



[그림 3-22] 중등 세부사업 배치도

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서

■ 하동

하동은 어선들이 정박하는 하동포구와 함께 어촌마을의 활발한 커뮤니티가 만드는 풍경이 특징이었다. 기업은 마을의 어업 운영체계와 마을회관, 어업창고 사용현황 분석 자료를 바탕으로 어업센터를 계획하여 어업활동이 더욱 효율적으로 이루어질 수 있도록 계획하였다. 또한 기존 하동의 농협창고를 활용하여 다목적강당인 마을강당을 계획하였다. 이는 마을 주민들의 생산 활동을 위한 임시 센터이자 추후 아티스트 레지던스 프로그램의 워크숍을 위한 공간으로 사용될 공간이었다.

[표 3-12] 2015년 조성계획 당시 하동 세부사업 개요

하동 세부 사업	마을강당	<ul style="list-style-type: none"> - 사용하지 않는 농협창고 활용 - 아티스트 레지던셜 프로그램 작업공간이자 임시숙소 - 주민들의 생산 활동을 위한 임시 센터
	어업센터/레스토랑	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 어업창고, 사무실 활용 - 어업활동 공간(해조류 손질, 건조, 가공, 포장, 보관 등) :문화경관 - 가게 및 레스토랑 - 건물을 연결하는 아케이드(그늘) : 외부작업공간이자 축제기간 시장으로 활용
	가파도 아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence, AIR)	<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 빈 공간 활용 - 마을의 문화 활동 및 교육기회 증가, 마을기록 및 마을홍보 등 마을 문화의 축 담당 - 국내외 작가들의 작업 공간
	가파도하우스 키친	<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 빈 공간 활용 - 가파도하우스 이용객들의 공용 공간·커뮤니티 시설

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고



[그림 3-23] 하동 세부사업 배치도
자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서



[그림 3-24] 어업센터 구축 전 풍경과 구축 후의 예상도
자료 : Domus

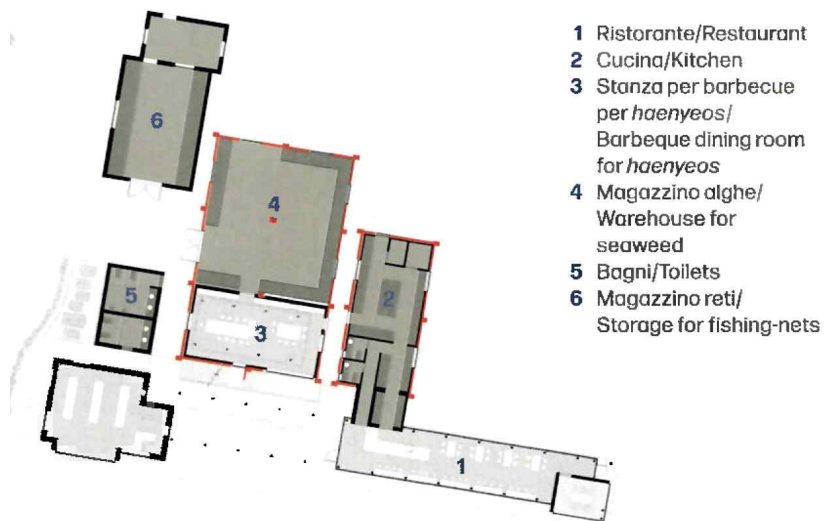


[그림 3-25] 다목적강당 구축 전 풍경과 구축 후의 예상도
자료 : Domus



[그림 3-26] 다목적 강당 평면도

자료 : Domus

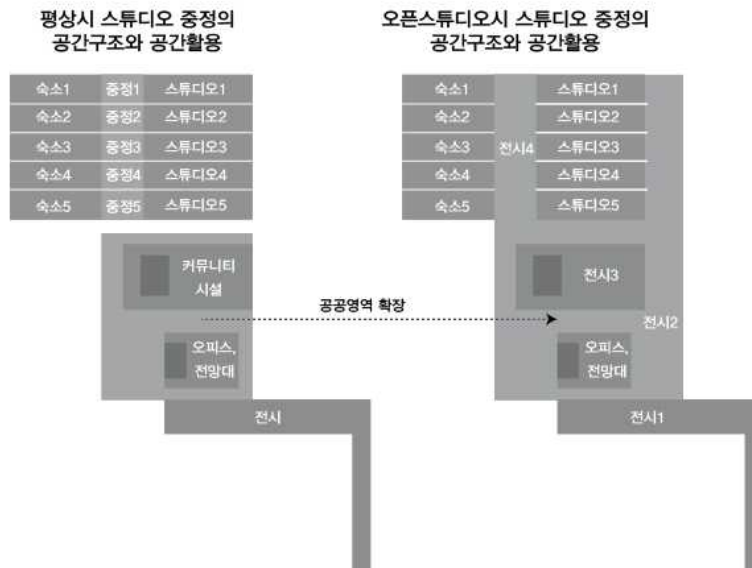


[그림 3-27] 어업센터레스토랑 평면도

자료 : Domus

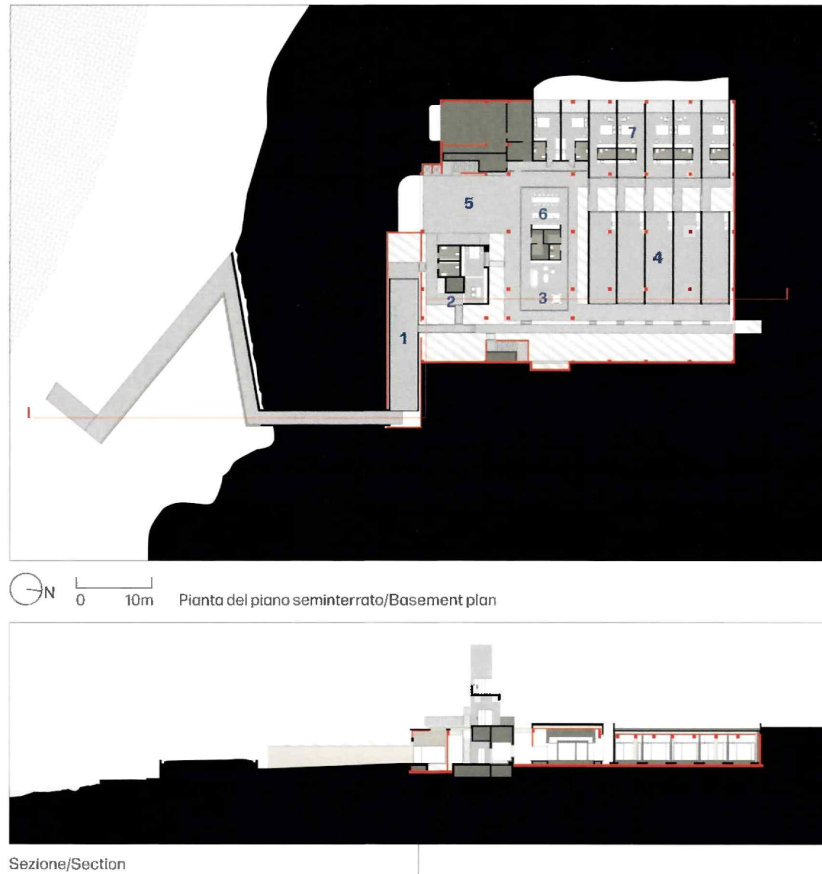
■ 가파도 아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence, AiR)

아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence, 이하 AiR)는 가파도 프로젝트에서 문화의 축을 담당하며 가파도 주민들에게 공동체 의식을 회복시켜 주고 가파도를 찾는 관광객들에게 아름다움과 여유를 제공하는 역할을 한다. AiR는 국내외의 다양한 예술분야 작가들이 가파도에 머무르며 작업에 몰입할 수 있도록 제공되는 공간으로 계획되었다. AiR에는 AiR에서 작업하는 작가들의 개인 숙소뿐 아니라 작업실, 갤러리, 테라스 등 예술 활동에 도움을 주는 다양한 시설이 입주되며, 작가들은 이곳에서 지정된 기간 동안 작업을 이어가게 될 예정이었다. AiR의 입주 작가들은 국립현대미술관, 뉴욕, MoMA, 런던 테이트모던의 큐레이터 및 다양한 분야의 전문가들로 구성된 자문위원단을 통해 선정되도록 하였다.



[그림 3-28] AiR 프로그램 운영계획

출처 : 원오원건축사



[그림 3-29] AiR 도면

자료 : Domus

2) 인프라계획

가파도의 청보리축제는 3월부터 5월 사이 약 한달 간 진행되며, 축제 기간 중 며칠간은 마을에서 주최하는 여러 행사가 진행된다. 이 기간을 가파도의 성수기라고 부른다. 지역문화 축제가 형성되면 방문객 증가로 인한 지역소득의 효과, 고용효과 등의 경제적 효과가 발생한다 (Gets, 1991). 지역문화 축제는 축제에 참여하는 개개인의 창의성과 독창성의 발전 뿐 아니라, 지역공동체의 통합과 회복, 구성원들의 사회통합과 사회자본의 향상에도 기여할 수 있지만 (허훈, 2014), 특정기간 무분별한 방문객의 입도는 지역의 생태계를 파괴하고, 기존 가치를 훼손할 수 있는 상황에 직면하도록 한다. 따라서 기업은 가파도의

시기별 방문객, 숙박객 인원을 파악하여 적절한 방문객, 숙박객의 수를 조절할 필요가 있다고 판단했다.

(표 3-13)부터 (표 3-15)는 기업이 가파도의 식당과 민박의 사업자 인터뷰 내용, 문헌조사 자료를 바탕으로 성수기·비수기의 시기 구분과 방문객, 숙박객수를 추정 한 내용이다.⁹⁾

[표 3-13] 가파도 기간 구분

기간구분	월
봄성수기	3-4
축제기간	5
여름성수기	7-8
평상시(비수기)	1-2,6,9-12

[표 3-14] 가파도 기간별 방문 인원

기간구분	하루 평균 방문인원(명/일)	기간구분
축제기간	1250	-
봄성수기	300	평일 : 90, 주말 : 810
여름성수기	200	평일 : 60, 주말 : 540
평상시(비수기)	100	평일 : 30, 주말 : 270

[표 3-15] 가파도 기간별 숙박율

기간구분	하루 평균 숙박율(%)	기간구분
축제기간	30	평일 : 9, 주말 : 90
봄성수기	20	평일 : 6, 주말 : 60
평상시 및 축제	10	평일 : 3, 주말 : 30

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서에서 참고

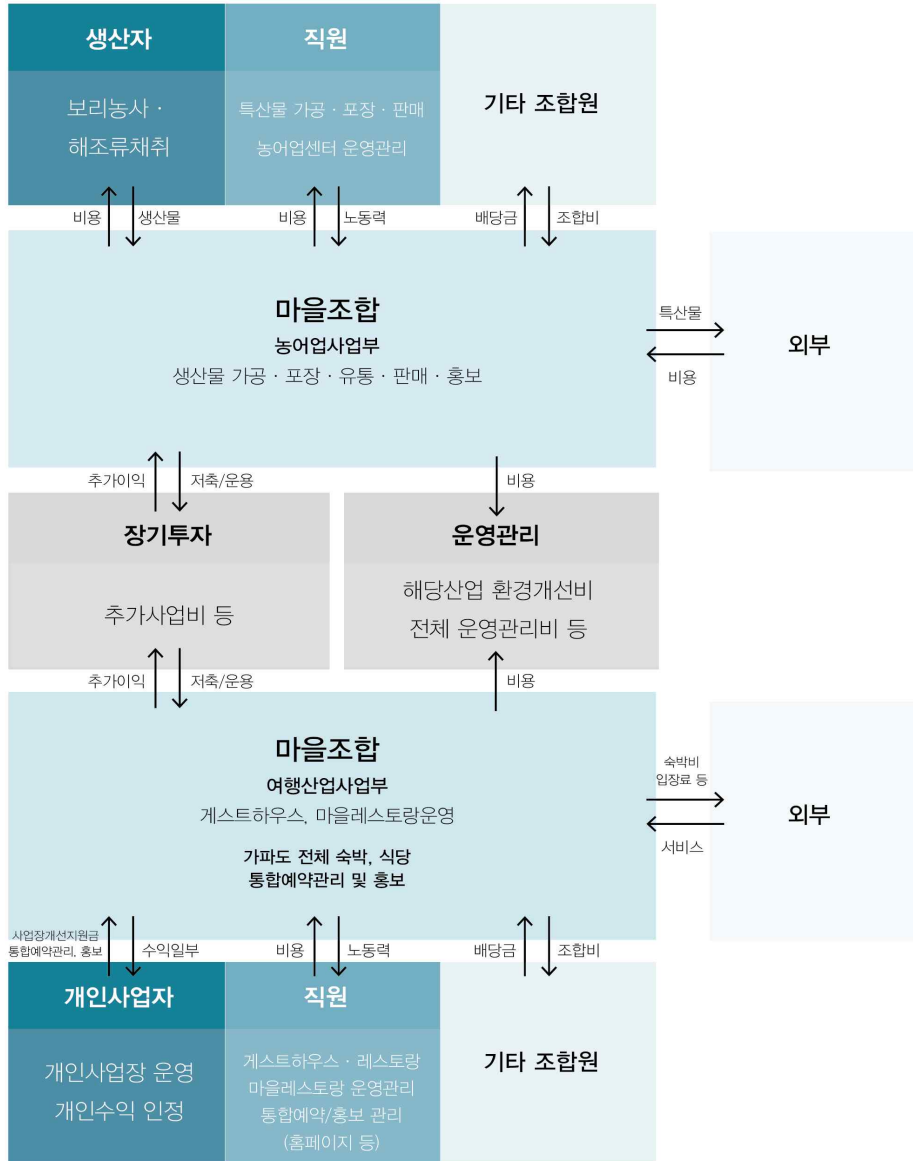
9) 방문객과 숙박객의 수는 식당업 사업자 인터뷰와 리서치를 바탕으로 추정되었다. 방문객의 수는 축제기간에 최대이며, 이후로 봄 성수기, 여름 성수기, 평상시의 순서를 보이는데, 주말과 평균의 방문객 비율은 9:1정도로 추정되었다. 숙박객의 경우, 여름 성수기에 최대치를 보이고, 다음으로 봄 성수기이며 축제기간 숙박객은 평소와 크게 다르지 않았다. 또한 2013년 여름 성수기 기간 중 관찰 결과 최대 인원이 반 이상 숙박하는 경우를 볼 수 없었다.

기업은 리서치를 기반으로 생태보존방향, 적정 수준의 경제 유지, 문화의 역할, 경관 보존 등의 영역을 정리했다. 이를 통해 마을가치 보존을 위해서는 평상시에 마을주민 수보다 적은 방문객이 마을에 들어올 수 있도록 방문객의 수를 조절해야한다는 결론에 다다랐다. 이를 위해 선박의 운영횟수 조절, 마을 내부 프로그램 예약제 도입, 방문객 및 숙박객의 수용한계 제한 등의 방안이 고려되었다.

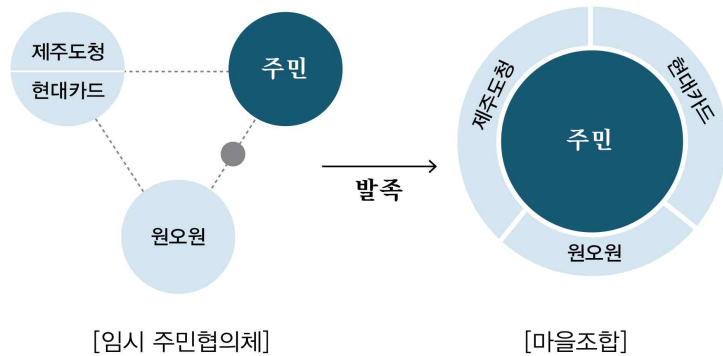
3) 마을운영계획

기업은 전문가가 수립한 계획이 실제 마을에 적용되고 안전하게 자리 잡기 위해서는 주민의 역할이 중요하다 판단하였다. 최종적으로는 주민들 모두가 참여하여 스스로 마을 운영을 할 수 있는 마을조합이 구성되어 운영되어야 했다. 따라서 2014년 하반기, 마을조합 구성을 목적으로 행정과 민간이 협력하여 주민들과 함께 진행시킬 수 있는 임시 주민협의체를 구성하였다. 임시주민협의체의 역할은 마을조합 발족과 계획 내용에 대한 협의, 주민소통과 교육, 긴급 상황에 대한 대책회의 등 이었다. 임시주민협의체의 구성은 제주도청과 현대카드, 원오원건축사, 가파도 주민으로 구성되어 있었다. 실제 마을 조합을 조직할 때는 여러 번의 이론조사 및 조합원이 될 주민들과의 충분한 협의를 바탕으로 할 계획이었다. 마을조합은 산업체계의 공공운영은 물론, 마을 시설관리, 수익관리 및 배분, 마을 경관 및 생태보호 등 마을운영 전반을 책임지도록 되어있었다.

[표 3-16] 마을조합 운영 순환시스템



자료 : 현대카드



[그림 3-30] 임시주민협의체와 마을조합의 구성

자료 : 현대카드

마을협의체 구성에 있어서는 전국 협동조합사례가 많이 참고 되었다. 2016년 현대카드는 충남 당진¹⁰⁾, 부산 감천, 전남 해남 협동조합청이 잘 운영되는 곳을 방문했다. 이런 곳들의 경우 주민들이 먼저부터 직접 자생적으로 운영하던 곳이라는 차이가 있었다. 마을공동운영 계획에 있어서는 영국 샤크(Sark)의 마을공동운영사례와 신안군 중도 마을공동운영 사례, 완주의 두레농장 사례 등을 참고하였다. 마을조합이 안정적으로 자리를 잡으면 마을조합에서 운영하는 사업 수익으로 마을공동운영에 필요한 비용을 충당할 수 있다. 하지만 그 이전까지 행정적으로 지원받을 수 있는 방법이 필요했기에 정부의 마을만들기 예산지원과 독립공원관리조례 특별회계부문 예산지원 등의 방법을 찾았다.¹¹⁾

주민워크숍은 주민 의견수렴을 위해 이루어졌다. 하지만 지속적 워크숍 진행으로 주민교육과 주민 모두가 마을 운영에 참여할 수 있는 기회를 만들고자 하는 2차적 목적도 존재했다. 주민들은 주민워크숍을 통해 당연하게 여겼던 마을의 가치를 깨닫고, 이를 지키기 위한 방안을 이해하며 전문가는 주민과의

10) 충남당진은 마을에 매화나무가 많았다. 서울에서 사업을 이어오시던 할머니와, 대기업 임원 출신 할아버지 노부부가 귀농을 하여 그들은 중심으로 ‘매실청’을 만들고 사업을 만들어갔다. 이가 동기가 되어 마을의 할머니들과 함께 일을 시작하고 특산품을 만들며 원활한 운영이 가능했던 사례이다.

11) 가파도 프로젝트 관계자 인터뷰 참고

토론을 통해 마을의 개선사항과 또 다른 가능성을 발굴하고자 했다.¹²⁾ 한편, 조성계획에서 제시한 마을 인프라, 경관, 생태, 산업체계, 마을운영에 대한 방향은 마을조례 혹은 주민협약이 수립되었을 때에만 실효성을 지녔다. 따라서 ‘아름다운 섬 만들기’ 마을조례 및 경관조례를 정비하였고, 주민협약 수립, 주민협의회 조직 등 프로젝트의 순조로운 진행을 위한 발판을 마련하였다 (표 3-17).

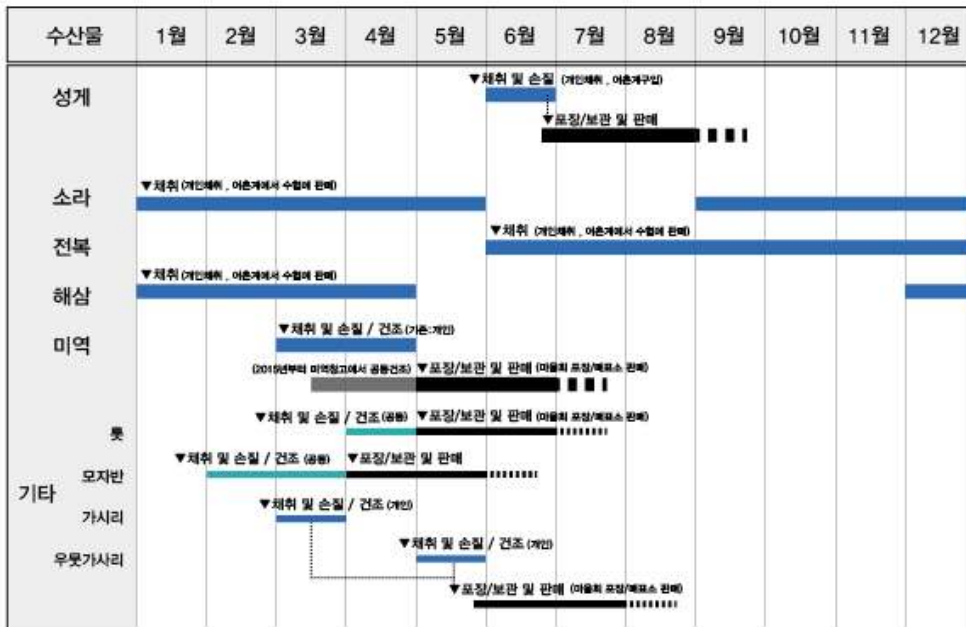
[표 3-17] 가파도 아름다운 섬 만들기 지원 및 운영 등에 관한 조례 中

소관부서 특별자치행정국 자치행정과 [시행일 : 2017-05-01]	
(제정) 2015-08-18 조례 제 1329호 (전부개정) 2017-05-01 조례 제 1848호 관리책임부서 자치행정과 (064-710-4782)	
제1조(목적)	이 조례는 「지방자치법」 제144조에 따라 가파도를 자연 환경적 특성을 살린 예술과 문화가 있는 섬으로 만들기 위한 주민들의 창조적인 활동 등을 지원 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제3조(책무)	① 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 아름다운 섬 만들기에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하여야 한다. ③ 아름다운 섬 만들기 사업을 추진하고자 하는 자(이하 “사업주체”라 한다)는 계획에서부터 종료까지 모든 과정에 주민들의 의견이 최대한 반영되도록 하여야 한다.
제6조(건축물 등의 정비 기준 등)	가파도에서 건축물을 신축·증축·개축할 경우나 그 밖의 시설물을 설치·정비할 경우에는 현 상태의 경관이 보존될 수 있도록 계획하고 섬의 특성을 해치지 않도록 최대한 노력하여야 한다.
제7조(주민협의체와의 협의)	사업주체는 아름다운 섬 만들기 사업을 추진하고자 할 때에는 미리 가파도 주민들로 구성된 주민협의체와 협의를 하여야 한다.
제8조(자문위원회의 설치 등)	① 아름다운 섬 만들기의 정체성을 살리고 체계적이고 효율적인 운영에 필요한 도지사의 자문에 응하기 위하여 가파도 아름다운 섬 만들기 자문위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

자료 : 제주특별자치도청

12) 1차 주민 워크숍은 14년 11월 27일 가파도 노인정에 이루어졌으며, 주민들이 필요한 공간과 프로그램을 찾는 것에 중점을 두었다. 내용에 있어서는 폐기물관리, 교통문제 등 주민 생활 문제에 대하여 다루었다. 2차 주민 워크숍은 같은 해 12월 8일에 같은 장소에서 이루어졌으며, 어업센터, 농업센터, 인포센터 등 산업시설 관련 토의와 목욕탕, 체육관, 강당 등의 공공시설 관련 토의가 주된 내용이 되었다.

4) 산업계획



[표 3-18] 가파도의 수산물 생산시기 및 작업과정

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고



[표 3-19] 가파도의 농산물 생산시기 및 작업과정

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

가파도의 경제시스템 구축을 위해서는 생산과 그 생산물이 전부였던 기존 어업체계를 정비하고 각 생산 활동을 위한 시설을 정비하여야했기에, 기업은 가파도 고유 농수산물의 생산시기 및 작업과정에 대한 조사를 실시했다. 또한,

경제시스템 구축과 어업체계 정비 등의 목표를 위해 필요한 구체적 시설 요소를 정리하였고 이를 바탕으로 2015년 1월 조성계획 보고서를 발표하였다.

5) 계획단계 진행의 의의

가파도 프로젝트 초기 계획단계 지역의 가치발굴과 지역브랜딩에 있어 가장 중요한 역할을 담당했던 주체는 기업이다. 기업은 기업의 인적자원, 지역활성화사업의 경험, 새로운 사고와 추진력 등을 활용하여 주민들이 인지하지 못했던 가파도의 가치를 찾고, 훼손되어가는 섬의 매력을 지속적으로 보존하기 위한 계획을 세웠다. 이를 위해 실질적 개별사업 구축 이전까지 크게는 도시 및 건축스케일의 상세설계, 농어업체계정비 등, 작게는 세세한 패키지 디자인과 지역 서체 개발, 관광객 수 조절의 방안 등을 계획했다. 계획과정 중 기업과 도청, 관심을 갖고 있는 소수의 주민을 중심으로 여러 번의 회의와 사업에 대한 논의를 거쳤다. 여기에는 지역활성화 프로젝트를 위한 기업의 노력은 물론, 지역활성화와 지역가치보존의 뜻을 함께하고자 하는 소수 주민의 노력이 함께하였다. 가파도 프로젝트 조성계획에서 제안된 공간들은 이용되지 않던 기존 공간을 활용한 재생적 성격을 띠고 있었고, 산업체계계획을 통해 제안된 농수산물 및 가파도의 기념품, 가파도의 지역 BI 등은 가파도의 특성과 가치를 담아 기업의 눈으로 디자인되었다 (그림 3-31, 3-32). 이는 기업의 지역활성화사업의 목표였던 ‘점진적 활성화·지역가치 보존’을 담아낸 것이었으며, 그간 기업이 참여했던 기업사회공헌사업의 지역활성화사업 경험과 노하우가 함께 작용한 결과물이기도 했다. 기업이 고안한 공간과 프로그램은 기업의 조직적 능력을 활용한 ‘고비용의 질 높은 공간 구축·새로운 사고를 통한 새로운 사업방식’의 결과라 할 수 있었다.¹³⁾

13) 구축단계에 들어서 사업의 중심 역할은 공공인 제주특별자치도에게 넘어가게 된다. 계획과정 중 프로젝트를 위해 논의되었던 공간들은 2015년 조성계획 당시 예정된 계획에서 많은 부분 변경이 이루어졌다.



[그림 3-31] 기업이 제안한 가파도 프로젝트 BI

자료 : 월간디자인



[그림 3-32] 기업이 만들어낸 기념품과 특산품 디자인

자료 : 월간디자인

2. 조성단계

가파도 프로젝트는 공공의 토지매입, 제도 구축을 바탕으로 공공과의 협업이 필수적 요소가 된 사업이다. 따라서 실질적 조성단계에서부터 공공인 제주특별자치도청의 사업방식을 따라 사업을 진행하게 되었다. 가파도 프로젝트는 도청의 자금과 제도를 바탕으로 진행되었기에 가파도 프로젝트의 조성과정에서 중심역할은 공공이 담당하게 되었고, 가파도 프로젝트의 조성단계는 토지매입 및 시공사 선정과 물품조달, 시설구축(공사), 공간조성을 위한 실질적 제도 실행을 포괄한다.

도청과의 협의는 2012년 기업 내부구상 이후 2013년부터 빈집과 자연경관을 활용하여, 일본의 나오시마와 같이 문화와 생태계를 보전하는 섬으로 조성한다는 내용으로 출발하였다. 기업은 기존에 제주도와 함께 진행했던 여러 프로젝트¹⁴⁾와 기업 내 지역활성화 프로젝트 성공사례를 바탕으로 가파도 프로젝트를 제안했다. 함께 기업은 제주도청에 일본의 나오시마 방문을 제안했고, 당시 도지사와 마을협의체 일원이 기업 내 가파도프로젝트 담당 직원과 함께 나오시마 일대를 방문하게 되며 가파도 프로젝트에 대한 이해를 도왔다. 결론적으로 기업이 제안한 사업에 대해 도청이 공감하여 진행을 시작하게 되었고, 공공인 제주도청은 제도와 조직적 역할, 재정적 지원을 기업에게 약속했다.¹⁵⁾ 이후 도청에는 가파도 프로젝트 진행을 위한 프로젝트 전담 팀이 꾸려졌다. 이는 국내에서 특정 지역활성화 프로젝트를 위해 지자체 내에 전담팀이 구성된 최초의 사례이다. 그만큼 공공에서 해당 지역활성화사업을 위해 지원을 아끼지 않고자 했으며, 적극적 사업 추진의지를 지니고 있었음을 알 수 있다. 가파도 프로젝트는 도청의 자금을 활용한 사업으로서 2019년 현재까지 도청 자금 약 140억 원이 투입되었다. 공공의 자금이 활용되었다는 것은 공공의 업무방식을

14) 제주도와 현대카드는 제주 올레이정표 디자인, 삼다수 디자인, 제주도 버스정류장디자인 등을 함께 진행했던 관계이다.

15) 제주도청 내 가파도 프로젝트 관계자 인터뷰 참고

따라야 함을 의미하며, 사업 이후 사업의 결과물이 도청에 예측된다는 것을 의미한다.

도청 내에는 프로젝트 시작 이후 별도 팀이 있었던 적도 있고 팀 내 일부 직원이 프로젝트를 담당한 시기도 있었는데 대개 2명부터 3명의 구성으로 6개월부터 1년 6개월 정도를 담당하게 되었다.¹⁶⁾ 담당자 지속성에 있어서는 공공의 업무방식과 절차상의 한계가 존재한다. 공공의 경우 매년 인사평가와 변경이 이루어지는 시스템으로 사업의 담당자가 임의로 프로젝트성격에 맞추어 사업운영방식을 변경하거나, 담당을 지속할 수 없다. 이는 기업과 업무의 지속성 및 성격상 차이를 지니도록 하는 부분이다.

프로젝트 중기에는 기존 마을의 빈집과 창고, 공공건물 등을 활용하여 건축 스케일의 계획을 실현하기 시작하였다. 이 건축물들은 가파도의 인프라, 마을경관, 생태, 산업체계, 마을 운영 계획의 실현을 위한 구심점 역할을 한다. 조성과정에서 가장 큰 난관이 되었던 부분이 토지매입이다. 현실적으로 계획상의 토지가 순조롭게 매입되지 않아 계획이 많은 부분 변경되거나 실행되지 못하였다. 가파도 프로젝트 공개 이후에도 빈집이 30채가 넘게 남아있었음에도, 적절한 공간의 토지매입에 문제가 따랐다. 개별사업의 계획변화는 프로그램 운영에 있어서도 영향을 끼쳤다. 농업센터 구축이 미뤄지며 농업센터 관련 사업이 불가능하게 되었고, 가파도하우스는 기존의 상동 6채에서 상동 3채와 하동 3채로 계획이 변경되었다. 계획에 맞추어 구축이 이루어진다면 하더라도 기업과 도청의 사업운영방식 차이가 기업이 그린 결과물과 실제 결과물 사이의 괴리를 낳았다. 우선, 공공의 경우 조성과정에서 도청의 시공사 선정 방식에 따라 제주도 내의 시공사를 최저가입찰방식으로 선정하여 시공을 맡겨야했다. 기업은 높은 비용을 투자하여 고 퀄리티(Quality)의 공간을 구축해 왔음에 반해 제주도 내의 시공사의 경우 비교적 작은 스케일의 작업을 이어오던 업체가

16) 공공의 경우 인사 발령에 따라 업무를 지속적으로 담당하기는 어렵고, 대개의 기간이 일시적으로 이루어지게 된다.

대부분이었기 때문이다. 이는 기업이 이전에 협업하던 시공사들과 사업 결과물의 차이를 만들었다. 공공에는 엄격하게 정해진 사업운영 방식이 존재했으며 이는 절차적으로 엄격히 심사, 감독되도록 규정되어 있었다. 공공이라는 기관의 성격상 공공자금인 세금을 바탕으로 사업을 운영해야하기에 기업이라는 사적 집단과는 자금이용 규칙 및 절차에 있어 철저한 기준이 바탕 되어야 했던 것이 이유였다.



[그림 3-33] 가파도 프로젝트 조성과정 이전 마을 내 빈집의 모습

자료 : Domus

1) 조성과정 세부내용

다음의 (그림 3-34)는 조성과정 중 변경된 개별사업 부지의 위치와 상세사업의 내용을 정리한 표이다.



[그림 3-34] 가파도 프로젝트 상세사업 구축 위치
자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서 참고

[표 3-20] 가파도 프로젝트의 상세사업 구축 계획변경 내용

개별사업	2015년 조성계획	2018년 공개당시 구축공간
가파도터미널	- 기존 매표소와 대기공간 정비·마을 진입풍경 정비·주민 편의시설	
가파도하우스	- 기존 빈집활용 상동 밀집단지 - 식당·세탁실 등 공용 공간 계획	- 토지매입 문제로 상·하동 각 3채 구축 - 세탁실 X
가파도스낵바	- 빈집활용 여행객 편의시설·휴식공간 보완	
가파도아카이브 룸 / 해녀쉼터	- 해녀쉼터 및 가파도 역사를 돌아볼 수 있는 전시시설	
원지형 및 원식생 회복	- 일부 구간 원식생 회복과 생태순환 회복	- 도로이용 문제로 계획 보류
농업센터	- 보리도정공장 활용, 농업활동 공간 - 마을중심가로, 오픈스페이스 조성	- 토지매입 불가로 계획 보류
마을강당	- 기존 농협장고 활용 다목적 공간	
어업센터 레스토랑	- 기존 어업창고, 사무실 활용 어업활동 공간·레스토랑	
가파도 AIR	- 마을의 빈 공간 활용 - 국내외 작가들의 작업 공간	- 기존 맥주브루어리 대상지 - 별관구축 토지매입문제로 보류
맥주브루어리	- 가파도 특산품을 활용한 맥주공장	- 디스펜서 조달 문제로 보류

(표 3-20)을 보면 조성과정 중 가파도터미널, 스낵바, 마을강당, 어업센터레스토랑 이외 기존 조성계획상 상세개별사업 내용의 대부분이 변경되거나 보류되었음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 가파도 프로젝트의 파트너십 구성원들은 매입할 수 있는 토지와 상황에 맞추어 계획을 조정해갔고, 다음과 같은 공간들을 구축했다. 이는 기업 내부구상 단계에서부터 가파도 프로젝트가 지속적 변경을 예정한 시나리오 플랜으로 진행되었기에 가능한 일이었다.

■ 가파도터미널

가파도는 경제와 교육, 의료복지, 문화 등의 많은 부분을 대정읍(모슬포)에 의존하고 있었다. 따라서 일이 바쁘지 않고 날씨가 좋은 날에는 대부분의 주민들이 병원과 은행에 가거나, 생필품을 사러 모슬포로 나가야 했고, 가파도와 모슬포 사이를 운항하는 배는 주민들의 주요 교통수단이었다. 모슬포에서 배를 타고 섬에 진입할 때 보이는 섬의 모습은 가파도의 첫 인상이기 때문에 가파도 프로젝트 구축당시 방문객에서 섬이 어떤 곳인지 설명하고, 마을 주민에게 다시 집에 돌아왔다는 인상을 줄 수 있는 진입 공간을 위해 고민했다고 한다. 가파도터미널은 단순히 티켓을 사고 배를 기다리는 기능적 공간을 넘어 섬에 대한 여행 정보를 얻고 가파도 특산품과 기념품을 통해 가파도에 관한 기억과 경험을 안고 떠날 수 있도록 구성되어야 했다. 가파도에서 제일 처음 마주하는 공간이 터미널이기에 가파도터미널의 외형은 가파도의 어울릴 수 있도록 주변 지평선이나 수평선과 이어지듯 평평한 형태로 건축되었다 (그림 3-35, 3-36).



[그림 3-35] 가파도터미널 전경

자료 : 월간 디자인



[그림 3-36] 선박에서 내려 마주하는 마을풍경과 가파도터미널

■ 가파도하우스

상세사업 중 가파도하우스의 경우 기존 조성계획에서의 계획안은 상동 밀집단지를 이루려는 계획이었으나 (그림 3-37), 도에서 토지매입을 집행하며 실 가격과 공시지가의 가격차이가 발생하였기에 실질적으로 계획하였던 토지를 매입하지 못하였다. 따라서 매입할 수 있는 토지 위주로 공간을 매입하여 구축한 결과 상·하동 각 3채의 가파도하우스가 구축되었다. 각각의 건물은 철거 위기의 빈집을 리모델링한 것으로 섬의 풍경을 즐길 수 있는 공간에 구축되었고, 가파도하우스의 창 또한 섬의 매력을 극대화할 수 있는 위치를 고려하여 선정되었다. 내부 공간 구조는 가파도의 생활방식을 반영하고자 했으며, 제주도의 전통가옥 형태를 따랐다.¹⁷⁾ 가파도하우스 구축 당시 이미 가파도에는 동종사업인 민박을 운영하는 주민들이 다수였기에 주민들의 반대가 심했고 이에

17) 제주도의 전통가옥은 문으로 들어가 내부 공간이 양쪽으로 나뉘어 있는 구조이다. 두 공간은 침실과 거실로 나누어지며 각각이 창을 가지고 있다. 가파도하우스 현관문 옆으로는 철제덧문이 위치한다. 덧문 역시 바람이 센 제주도의 특징이자 풍습이다. 가파도 하우스의 A, D, E동이 제주도 전통 가옥의 형태로 양측으로 나뉜 모습이며 B동은 기존의 건물 형태를 따라 복층으로 구성되었고, C동과 F동 역시 각각 구조가 다르게 구축되었다. 이는 각 공간의 구조 차이로 재미를 주려는 의도이다.

따라 가파도하우스 운영에서 타겟층을 달리 설정하기로 합의하였다.¹⁸⁾ 하우스 내부는 조리시설 없이 가파도하우스 키친(그림3-38)에서 이용하도록 했다.¹⁹⁾



[그림 3-37] 조성계획상 가파도하우스 계획도

자료 : Domus



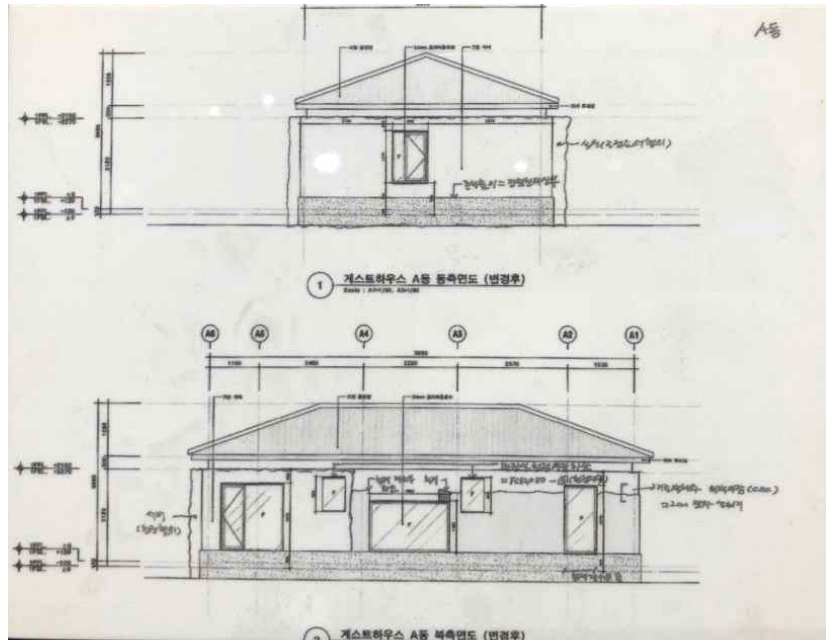
[그림 3-38] 가파도하우스 키친 내부

18) 주체 간 회의를 거쳐 측정된 가파도하우스의 운영 비용은 1박당 20만원이었다. 기존 가파도 내의 민박은 1박당 약 5만원 가량의 비용으로 운영되고 있었으며, 주된 수요자는 낚시를 하러 섬을 찾은 방문객이었다.

19) 가파도하우스 키친은 가파도하우스를 이용하는 이용자들이 조식을 먹고 음식을 해 먹는 공간이다. 이는 가파도하우스 E, F동과 마을강당이 위치한 하동에 함께 구축되었다.



[그림 3-39] 가파도하우스



[그림 3-40] 가파도하우스 A동 설계도

자료 : 현대카드 스토리지

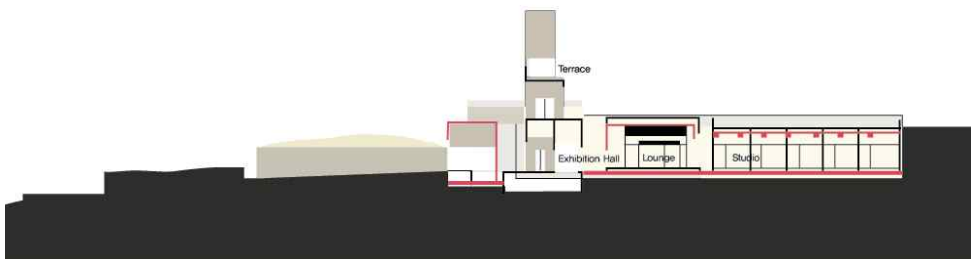
■ 어업센터&레스토랑

어업센터는 가파도 경제의 근간이 되는 곳으로 섬 내에서 가장 중요한 공간이었다. 하지만 원오원건축사는 기존의 건물이 마을의 어업 활동이나 해녀들의 삶을 충분히 반영하지 못했다고 판단했고 전주 사무실을 비롯해 어민과 해녀들이 해조류나 그물 등을 손질할 수 있는 공간으로 새롭게 리노베이션(Renovation)하고자 새로이 공간을 구축하였다.



[그림 3-41] 어업센터레스토랑 전경

■ 아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence, 이하 Air)



[그림 3-42] Air 측면도

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 문화예술창작공간 신축공사(2015)에서 참고

기존에 AiR는 마을 곳곳의 빈집을 활용하여 구축하고자 하였으나, 현재 공사가 중단된 리조트 공간을 활용(기존 맥주브루어리 부지)하여 같은 기간 활동하는 예술가들이 함께 머무를 수 있는 공간으로 조성되었다. AiR의 대상지는 가파리12, 15번지 북쪽의 제주 본섬과 남쪽 마라도를 동시에 볼 수 있는 섬의

유일한 장소이다. 대상지 지하에는 IMF로 인한 리조트 공사 중단 이후 대규모 지하공간이 20년 가까이 방치되어 있었고, 물이 가슴높이까지 차 폐기물과 위험한 건축자재 등이 떠다니던 상황이었다. 이에 대해 구조보강에 대한 논의가 많았고, 신축과 리모델링을 두고 공사 직전까지 고민을 이어가던 중 결과적으로 기존의 지하 구조물을 최대한 활용하여 원풍경을 보존하는 방향으로 결정되었다.²⁰⁾

[표 3-21] AIR 건축개요

구 분		건축개요	비 고
건물개요	대지위치	서귀포시 대정읍 가파리 12,15번지	
	지역지구	계획관리지역	
	대지면적	4,959m ²	공무상 면적
	도로현황	6m 도로	
	건축면적	1,311.66m ²	
	연 면 적	1,543.87m ²	
	건 폐 율	26.45%(법정40%이하)	
	용 적 율	1.71%(법정80%이하)	지하 연면적 제외
	구 조	철근콘크리트조	
	층 수	지하1층, 지상1층	
	최고높이	5.10m	
	건물용도	문화 및 집회시설	
외부마감		노출콘크리트/로이복층유리	
성비개요		EHP/전기온열난방	
기타사항		-	

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 문화예술창작공간 신축공사(2015)

20) 신축의 경우 공사비 약 40억이 책정되었고, 리모델링의 경우 55억에서 60억 가량이 소요될 예정이었기에, 도청은 신축을 선호했고, 원오원건축사는 기존 구조를 살린 리모델링 쪽으로 의견이 기울던 상황이었다.

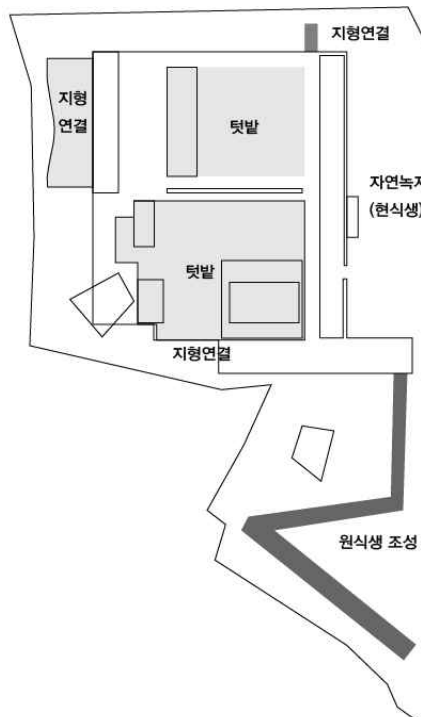
[표 3-22] AiR 각 층별 세부용도 및 면적표

층 별	용 도	면 적	비 고
총 계		1, 542.87m ²	
지하층	소 계	1,458.419m ²	
	전시실	129.60m ²	
	사무실	48.06m ²	
	라이브러리	66.00m ²	
	커뮤니티실	36.00m ²	
	아티스트 스튜디오	62.95x5 = 314.73m ²	5개소
	아티스트 레지던스	43.18x5 = 215.90m ²	5개소
	직원숙소	18.76x2 = 37.52m ²	2개소
	공용키친	62.00m ²	
	창고 / 세탁실	15.01m ²	
	공용 / 화장실 / 기타	533.37m ²	
지상층	소 계	84.68m ²	
	아티스트 레지던스	15.14x5 = 75.70m ²	복층
	전망대	8.98m ²	

자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기 문화예술창작공간 신축공사(2015)

가파도에서 AiR가 담당하는 문화적 자원은 이미 지역자원으로 내제된 것 뿐 아니라 표면화 되지 않은 지역에 결합된 창작활동과 지역의 자연과 생활, 전통 등 문화적 요소까지 포함해 광의적인 의미로 고려될 수 있을 것이다. 또한 문화예술에 의한 지역활성화 역시 단순히 방문자가 확대되며 숙박, 음식, 기념품 구입 등 협의의 경제 효과만 증대되는 것이 아닌 지역주민의 참여에 의한 지역 활동 촉진, 방문객과 지역주민, 사업자와의 의사소통과 교류에 의한 지역 자부심과 자신감 회복 등의 사회적 효과로도 확대해 보는 것이 더 종합적으로 지역활성화를 파악할 수 있는 방향으로 보인다.²¹⁾

21) AiR구축 당시, 현대카드가 주로 참고로 한 사례는 해외 레지던시였으며, 현대미술관 아뜰리에와 인천아트 플랫폼 사례를 참고했다. 해외 레지던시의 경우 네덜란드, 독일에 잘 운영 중인 사례가 많았고, 아티스트 레지던스 구축을 위해 작가인터뷰, 국내작가인터뷰를 진행하였다.



[그림 3-43] AiR 외부공간 녹지분류
 자료 : 가파도 아름다운 섬 만들기
 문화예술창작공간 신축공사(2015)에서 참고



[그림 3-44] AiR 전망대



[그림 3-45] AiR 내부

■ 원지형 원식생 복원

해안의 포장도로를 자연화하여 바다와 육지의 생태계 순환을 회복시키고, 과거 문헌과 자료 조사를 바탕으로 가파도 고유의 식생을 복원하는 사업으로서, 2018년 이후 진행이 예정되어 있다. 하지만 부지매입의 어려움과, 이용 중인 도로를 뜯어내고 사업을 진행해야 한다는 여러 난관에 부딪혀 현재까지 계획 실행여부를 알 수 없는 상태이다.

■ 농업센터 및 맥주브루어리·AiR 별관 구축 보류

2015년 조성계획 당시 보리도정공장을 활용한 마을의 오픈스페이스이자, 농업활동공간인 농업센터는 가파도 프로젝트의 중요 계획 중 하나였다. 하지만 농업센터는 부지매입 문제로 인해 구축되지 못하여 계획이 보류된 상태로 남아있다. 맥주브루어리의 경우 가파도의 특산품인 청보리를 이용하여 가파도를 모티브로 한 맥주가 제작되어 판매될 예정이었지만, 맥주제조기계 조달과 토지매입 문제로 역시 구축되지 못하였다. 현재 AiR가 구축된 공간이 기존에 맥주브루어리가 들어서려 예정되었던 공간이나, 맥주브루어리 사업이 보류되며 AiR의 부지로 변경되었다. 또한, AiR의 구축 이후 AiR별관 구축이 예정되어 있었는데, 공간의 위치에 있어 주민들의 생활공간과 적절한 거리를 유지하기 위해 여러 고민이 이어졌다.²²⁾

프로그램 면에서는 기존에 모든 시설물과 특산품이 1년 내내 운영되고 판매되는 방향으로 제안되었지만, 상품의 보관과 신선도의 문제, 공정의 문제 등으로 판매 기간을 정하여 운영되도록 변경되었다.

22) 가파도는 상, 중, 하등에만 인프라가 깔려 있기에 새로운 공간을 구축하기에는 인프라 설치에 비용이 크다는 것도 문제가 되며, 이는 가파도 프로젝트의 취지와도 어긋나는 결과물이 될 것이었다. 결과적으로 공사가 예정된 AiR별관 구축은 부지확보문제로 미뤄지게 되었다.

2) 조성과정의 시공사 선정과 물품조달

가파도는 섬 속의 섬이기에 공사에 대한 어려움과 가구조달 과정에 있어 여러 난관이 존재하였다. 가파도 프로젝트는 도청의 자금을 바탕으로 한 사업이며, 공공의 영역인 지역단위 사업이기 때문에 구축과정에 있어서도 도청의 시스템을 따라 진행되었다. 따라서 프로젝트를 진행하는 기업의 사업방식과 공공의 운영방식에 차이가 존재했다. 기업의 경우 기존의 기업 공간 구축 방식에 맞추어 고비용, 고퀄리티의 공간을 계획해 두었으나, 공공의 경우 최소 비용투자, 고효율의 공간 구축을 선호하는 업무 방식의 차이로 계획단계에서 구축단계로 과정이 넘어감에 있어 어려움이 존재했다고 전한다. 공공의 경우 비용절약을 위해 최저가 자재활용, 저가형 물품 조달을 위한 제도, 시스템 구축되어 관의 조달청에서 조달할 수 있는 물품들은 대부분 기업이 사용하던 물품과 달라 기업의 눈높이에 맞지 않거나 설계한 공간과 어울리지 않았다. 또한 제주도에는 암묵적으로 제주도 시공사를 써야 한다는 원칙이 있으며, 도청의 시공사 선택의 경우 대부분이 ‘최저가 입찰방식’으로 운영된다. 최저가 입찰방식이란 사업에 대하여 여러 시공사가 가격을 제공하면 그 중 평균 가격을 제시한 10개의 시공사 중 한 곳을 무작위로 선정하는 경우도 있다. 제주도 내에는 약 500여개 시공사가 있으나, 공사규모가 10억도 안 되는 작은 창고건물, 빌라 1동 짜리 건물을 작업하는 등 영세한 곳이 대부분이다. 이러한 건설사의 경우 상황에 따라 목수, 인부를 고용하여 작업하기에, 공사 퀄리티의 유지가 매우 어렵다. 하지만 이 또한 관에서 세금낭비를 하지 않기 위한 절차의 하나로, 사업 이후 공공에서는 해당 절차가 지켜졌는가에 대한 철저한 감사가 진행되게 된다. 주민세금을 바탕으로 사업이 운영되는 공공의 특성상 지켜져야 하는 하나의 규칙인 것이다. 따라서 설계를 맡은 원오원건축사는 선정된 시공사 관계자들을 서울로 불러 공사 퀄리티 유지를 위해 교육을 진행하기도 했다. 하지만 영세 사업만을 진행해오던 제주도 시공사의 경우 단기간에 눈높이를 맞추어 사업을 진행하기에는 한계가 따랐을 것으로 보인다.

문제는, 프로젝트 오픈 이후 공간의 하자가 하나둘씩 드러나기 시작했다는 것이다. 대표적인 예로 AiR의 경우 비가 새기 때문에 프로젝트 공개 이후 한때 사무실을 6개월간 이용하지 못하는 상황에 놓였고, AiR 전망대 승강기는 누수가 심해 몇 달 간을 멈춰 있기도 하였다. 이전에 기업은 이에 대한 문제가 예상되어 도청에 개별사업 구축을 위탁받아서 진행하는 방식을 논의하였고, 도청에서도 검토가 이어졌다. 하지만 기업특혜 문제로 도위원회의 감사에 걸릴 수 있기 때문에 무산되게 되었다. 기업특혜문제가 주로 도위원회의 청렴 감찰단이 주목하는 부분이었기 때문이다. 정해진 업무 방식에 따라 공공인 도청은 1000만원 이상의 모든 계약 건에 있어서 무조건적으로 시공사 선정을 입찰 방식으로 진행해야 한다는 관례가 있기 때문이다. 해당 감사에서 사업상의 문제점이 지적되게 되면 공공 사업 담당자의 책임이 막중했기에 무조건적으로 공공에서 지정된 절차를 무시한 채 진행 할 수 없는 문제였다. 가파도 프로젝트 당시에는 도청 내에 프로젝트 전담 팀이 배치되고, 많은 부분 기업의 의견을 수용하며 지원을 아끼지 않았음에도 공공의 자금운용규칙과 정해진 물품조달 방식, 사업에 대한 감사 등 감당해야 하는 부분이 존재할 수밖에 없었던 이유이다.

3) 마을제도정비와 심사

가파도 프로젝트의 계획기간 동안 파트너십의 구성원들은 가파도 프로젝트의 효율적이고 지속적 운영을 위해 마을제도를 정비하고 마을조합을 위한 마을협의체를 발족하였다. 마을조례의 경우 직접적인 가파도에 대한 조례는 없었으나 토지거래허가구역²³⁾으로서 가파도를 4년간 묶어두는 등 가파도의 난개발을 막고 경관을 지키기 위한 간접적 조례들이 만들어졌다.

23) 토지거래허가구역으로 일단 지정되면 토지 용도별로 일정 규모 이상의 토지거래는 시 · 군 · 구청장의 허가를 받아야 한다. 토지거래계약을 허가받은 자는 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 외에는 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간에 그 토지를 허가받은 목적대로 이용하여야 한다. 또 토지거래허가구역으로 지정되면 실수요자 이외에는 일정 규모 이상의 토지를 매입할 수 없다. 하지만 토지거래허가구역에서 해제되면 지자체의 허가 없이 자유롭게 토지를 사고 팔 수 있으며,

하지만 실질적인 프로젝트 진행에 있어 마을조례의 실효성에 대한 문제가 이어지기도 했다. 예를 들어, 조례의 내용 중 섬 마을에서 해안으로부터 200미터 이내 층고와 2층 이상 이내 건물은 건축이 불가하다는 조례가 만들어졌는데, 여기에는 건축 심의가 들어오면 조금 더 심의를 강화한다는 내용이 추가되었다.

가파도하우스의 경우 계획단계에서부터 돌담 풍경이 보이는 곳, 바다가 보이는 곳, 제주도의 경관이 펼쳐지는 곳 등의 테마를 바탕으로 조성되었다. 가파도 하우스는 당시의 빈집을 대상으로 매입하며 여러 군데에 곳곳의 경관을 다르게 구성하는 것이 중요한 계획의 일부였다. 가파도하우스 내부에서 동네의 모습과 바다의 모습을 다양하게 바라볼 수 있도록 공간을 구성하고자 했기 때문이다. 또한 이를 위해 경관조례를 통해 건물의 주변으로 새로운 건물이 들어서지 못하도록 제도를 정비해놓았다. 이 중 A동은 가파도하우스 앞과 뒤로 가파도의 풍경을 보이도록 조성해 놓았으나, 가파도하우스가 50% 준공을 이루었을 당시 A동의 뒤쪽 땅이 거래되며 새로운 건물이 들어섰다[그림 3-46]. 경관 조례에 따라 심의했으나, 새로이 들어선 건물이 1층이기 때문에 경관을 해치지 않는다는 이유에서였다. 또한 도청에서는 사유재산침해를 할 수 없기 때문에 손을 쓸 수 없는 입장이었다. 해당 조례에 대한 심사를 도청 내 가파도 프로젝트팀이 아닌 건축디자인 부처에서 심사하게 되어 있었으며, 공공의 경우 심사에 대한 기준이 심의위원들의 주관적 판단에 의존될 수 있다는 것이 문제가 되었다. 또한 해당 심의에 대한 정보를 가파도 프로젝트과에 공유하지 않았다는 것이 결과적으로 조례의 힘을 발휘하지 못하게 되는 원인이 된 것이다.²⁴⁾

토지구입 자금의 출처를 밝히지 않아도 되는 것은 물론 토지의 용도대로 사용하는지에 대한 당국의 감독도 받지 않는다. 토지거래허가구역 (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

24) 향약 구축에 있어서도 유사한 문제가 발생했다. 섬과 같은 농어촌의 경우 주민들의 의견이 가장 큰 힘을 발휘하기에 기업은 향약을 통해 들어서는 시설들이 서로 상충되지 않도록 제안했다. 하지만 주민들이 ‘우리 섬에서 살겠다는 걸 어떻게 막는가’ 라며 시설들을 받아들였는데 이후 배경을 알고 보면 이장과 어촌계장 등이 돈을 요구하며 시설을 수용했음을 알 수 있었다.



[그림 3-46] 가파도하우스 A동 앞으로 들어선 햇도그가게

이후에 경관심의와 토지거래허가구역에 대한 제한이 2017년 하반기에 풀렸다. 기업에서는 당시가 가파도 프로젝트에서 제도적 규제가 가장 중요한 시기였다고 전한다. 공공에서는 3년 이상 토지거래에 대한 제한이 지속되면 소유주들에게 민원이 많이 들어오고, 현실상 이는 사유재산 침해와 같았기에 지속적으로 토지거래에 대한 제한을 하기에는 어려운 상황이었다. 이후 곧바로 가파도 내 토지가 기존 평당 50만원에서 100만원으로 2배 증가하였고, 가파도 방파제에 한 달 새 계획에 없던 건물이 생겨났다. 또한 프로젝트가 오픈 한 후 선박사에서 가파도 내 땅을 사들여 새로운 시설물을 설치하기 시작했다. 당시 구축된 시설물은 전망대와 몽골텐트, 돌하르방을 이용한 포토존(Photo Zone) 등이었다 (그림 3-47). 전망대 앞에는 ‘가파도 주민들이 예전부터 하늘에 제사를 지내던 곳’이라며 역사적 사실과 맞지 않는 이정표를 세워두었다.



[그림 3-47] 선박사가 설치해 놓은 시설물

기업 측에서는 기업이 의도한 프로젝트의 성격과 맞지 않는 공간이며, 계획상에 있어 비워두고자 의도했던 장소였기에 기존 제도적 허술함에 대하여 안타까움을 표하는 입장이다. 하지만 가파도가 활성화되고 관광객이 늘어나면 선박사 또한 이익을 보는 입장이기에 지역투자활동으로서 오래 전부터 많은 비용을 섬에 투자해왔던 상황이었다. 선박사 측에서는 이와 같은 노력의 일환으로 해당 공간을 조성하였으며 섬을 찾는 관광객과 거주자들 또한 이를 부정적으로 바라보지 않는 상황으로, 지역활성화사업에 얽힌 이해관계자들 간 입장 차이임을 알 수 있다. 하지만 오랜 후의 변화를 짐작해 보았을 때, 지속적으로 개인적 이득을 누리기 위해 한정된 지역을 무분별하게 개발한다면 현재의 지역자원과 가치가 오래간 지속가능할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 지역가치 보존을 위한 실효성을 지닌 제도적 규제가 마련되어야 할 것이다.

4) 사업 담당자의 지속성

가파도 프로젝트를 진행하며 도청은 사업을 담당하는 조직이 교통, 관광, 기획, 지역공동체 발전과 등 총 4번 이상의 변경 과정을 거쳤으며, 도청 정기 인사 때마다 담당자가 변경되는 상황에 놓였다. 처음 프로젝트를 시작하던 2013년 당시 팀이 2-3년 유지된 후 이후부터는 1년마다 변경된 것이다. 공공의 정해진 인사체제에 따라 예외를 둘 수 없는 부분이었다. 기업의 경우 도청의 담당자가 변경될 때마다 사업에 대하여 다시 설명해야 하는 상황에 놓였고, 도청은 상대적으로 사업에 대한 이해가 저조하다보니 기업에 비해 프로젝트에 소극적인 태도로 임할 수밖에 없었다.²⁵⁾

25) 가파도 프로젝트의 협의과정에서 공공과 기업은 40회 이상 주민들을 초대하여 4자 설명회를 진행하였다고 한다. 하지만 기업에서는 가파도 프로젝트를 시작하고 6년이 지난 이후에도 도청에서 종종 이전의 설명회에서 협의한 내용과 다른 엉뚱한 시설을 제안하거나 개발을 하려하는 등 움직임이 있기에, 협의회에서 완전한 공감을 얻어낸 것인지 확신할 수 없다는 의견이다. 이는 성격이 다른 두 기관의 업무방식 차이의 문제가 가장 컸던 것으로 보인다.

5) 조성과정 진행의 의의

가파도 프로젝트는 조성과정에 들어서며 사업의 중심역할이 공공에게 돌아갔다. 조성과정에서 공사를 위한 자금지원과, 제도적 뒷받침을 공공이 담당하며, 자금운용 및 실질적 구축을 위한 프로세스를 공공이 담당해야 했기 때문이다. 또한 가파도 프로젝트는 지역단위의 활성화사업이기에 대부분의 한 구역, 한 상권단위 재생사업에서 일부분 공공과의 협업이 필요했던 것과 달리 공공과의 지속적 협업과 공공지원이 필수적 사항이 되었다. 공공은 엄격한 구조화와 확실한 위계를 바탕으로 사업을 시행하는 주체이며, 1년에 한 번씩 시행되는 인사체제로 인해 해당 담당자의 실질적 성과가 필수적이 된다. 이에 따라 지역활성화사업에서 사업을 담당하는 기간 담당자는 물론 도지사, 도청장 등에게 있어 표면적 활성화가 요구되는 원인이 되기도 한다. 이는 공공 담당자 개인적 역량 문제이거나, 의지에 따라 변경할 수 있는 유동적 체제가 아니기에 협업사업에 맞춘 시스템의 개선이 요구되는 부분이기도 하다.

“1년에 한 번씩 로테이션하는 인사체도로 인해 1년이란 기간 동안 성과를 보이기 위해 관에서는 결과물에 대한 집착이 이어진다. 시간이 지나, 현재의 젊은 인력들로 관이 채워진다면 시간이 해결해줄 것 일수도 있겠지만, 아마도 그 전에 모든 것이 망가질 것이다. 그렇게 된다면 가파도는 물론 다른 지역도 되돌릴 수 없지 않을까 하는 우려가 생긴다.”

-가파도 프로젝트 관계자 인터뷰 中-

가파도 프로젝트에서 공공담당자의 인사 변경이 있을 때마다 담당자의 입장이나 의견의 변화에 따라 계획을 갑자기 변경해야 하는 경우가 존재하였으며, 이는 기존의 기업의 의견조율과 계획내용을 예정에 없이 조정해야 하는 결과를 낳았다. 또한 공공의 최저가 입찰방식이나, 자재조달 시스템은 기업이 계획단계에서 구성했던 공간을 온전히 조성할 수 없거나, 수정해야 하는 상황을 만들기도 했고, 도청과 도의회의 관계로 인한 업무차질이 존재했다.²⁶⁾

지역활성화 사업에 대하여 기업참여를 무조건적으로 장려하고, 기업의 참여가 무조건적으로 지속가능성을 보장해줄 것이라는 맹신을 하기에 앞서, 기업참여가 실질적으로 효율적으로 운영되고 공공과의 협업이 시너지 효과를 발휘하기 위한 제도적 발판 마련이 우선시되어야 할 것으로 보인다.

3. 운영단계

가파도 프로젝트는 2018년 4월 공개와 함께 운영1단계에 들어섰다. 가파도 프로젝트는 주민운영을 계획에 두고 진행되었기에, 운영단계로 넘어감과 동시에 사업의 주요 역할이 주민들에게 돌아갔다. 가파도 프로젝트는 기존 기업계획인 2018년 3월 공개에서 약 한 달이 미뤄진 4월에 공개가 이뤄졌고, 프로젝트를 통해 구성된 상세사업들의 운영을 점차적으로 시작하였으며 사업 공개 이후 마을 지도자의 변화에 따라 사업진행상의 변화를 여러 번 거치게 된다.

가파도 프로젝트를 시작하던 2013년 당시 가파도 마을 이장은 우국민 전도지사의 부름으로 지사실에 갔다고 전한다. 전도지사는 현대카드의 정태영 사장이 가파도에 관심이 많으니 노인회장님과 함께 나오시마에 다녀오길 바란다는 이야기를 전했다. 이로 인해 가파도의 전이장과 노인회장은 함께 7박 8일간 나오시마를 방문했다. 이는 강정마을 해군기지사례²⁷⁾로 인해 주민반대 문제가 걱정되어 가파도 주민설득을 위해 내린 결정이었다. 당시 15일 전 우국민

26) 도청은 도의회와의 관계를 빼 놓을 수 없다. 도청은 분기별로 도위원회의 감사와 심의를 받게 되는데, 이가 진행될 동안 도위원회의 질의에 답변을 준비하기 위해 대부분의 사업 관련 업무가 중단되기 때문이다. 그만큼 도의회의 목소리가 크기에 도청이 도의원들의 눈치를 보며 진행해야한다.

27) 제주 서귀포시 강정마을 중덕 구럼비 해안가 해군기지 공사가 진행 중인 공간에서 주민들이 반대 성명을 발표하고, 기자회견을 갖고며 공사행위를 즉각 중단하라는 요청을 했다. “나라의 안녕과 평화를 위한다는 명분으로 진행되는 해군기지 건설이 갖가지 폭력과 파괴를 노정하여 정당성을 잃어버렸다” 라는 이유에서였다. 해군기지 건설을 반대하는 운동이 전국 단위로 확산되고, 전국 116개 시민사회단체들이 ‘제주해군기지 건설 저지를 위한 전국대책회의’를 구성하며 서울과 제주에서 촛불문화제를 지속적으로 진행하였다. 강홍균, “제주 강정마을 해군기지 반대 전국 확산” 『경향신문』 (2011년 06월 19일)

전도지사와 정태영 현대카드 사장은 나오시마를 방문한 후 가파도를 예술의 섬으로 만들기 위한 이야기를 나누고 있었다.

가파도 프로젝트는 기업이 손을 뗀 이후에도 주민들이 자발적으로 운영하고 발전시킬 수 있는 공간과 시스템을 구축하는 것을 목표로 하였다. 또한 가파도 주민들의 삶을 영위하는 공간을 대상으로 진행되는 프로젝트이기에 주민들의 삶이 반영될 수 있도록 소통하고, 지속가능할 수 있는 결과물을 만들고자 하였다. 따라서 프로젝트는 처음부터 주민을 주체로서 설정하고 주민 운영을 목표하여 계획을 진행해갔다. 이를 위해 가파도 프로젝트는 기본구상단계에서부터 도청과 주민들의 협의체를 만들어 설명회와 회의를 지속해나갔고 매 단계마다 기업·도청·주민 간 합의를 이룬 후에 다음 단계를 진행하게 되었다. 또한 합의에 따른 계획 변경이 지속적으로 발생하며, 예상치 못한 문제와 안전에 따라 크고 작은 계획변경이 이어졌다. 공개 이후 가파도 프로젝트는 ‘아름다운 섬 만들기’와 ‘가파도 프로젝트’ 두 가지의 이름으로 불리게 되었다.²⁸⁾ 가파도 프로젝트는 기업에서 2018년 3월 공개를 예정한 사업이었다. 하지만 마을 내 운영권에 대한 갈등으로 인해 약 한달 간의 준비기간을 더 거쳐 성급히 갈등을 봉합하고 결국 2018년 4월 10일 프로젝트를 공개하게 되었다. 주민갈등이 완벽히 해결될 때까지 기다릴 수 있었지만, 도청에서도 도지사선거를 앞두고 성과에 대한 압박이 심했고, 기업에서도 오랜 기간 프로젝트를 이어왔기에 사업을 마무리해야하는 시점에 놓여 있었다. 이러한 상황들로 구축된 시설에 대한 운영권이 마을조합과 이사회의 두 조직으로 분할되게 된다.

28) ‘아름다운 섬 만들기’라는 이름은 제주도청에서 만들어진 이름이다. 현대카드의 경우 ‘가파도 프로젝트’라는 명칭을 사용하는데, 가파도 프로젝트가 미관적 개선만이 아닌 섬의 여러 가지 가치를 염두에 두고 진행한 사업이기 때문이라고 말한다. 하지만, 각 기관이 다른 명칭으로 프로젝트를 부르며 각각을 다른 사업으로 인식하는 경우가 존재하기도 한다.

1) 운영단계 세부내용

(표 3-23)은 2015년 기업의 조성계획 당시 개별사업 프로그램 운영안과 2018년 4월 공개 당시 개별사업 프로그램의 운영상황을 비교한 것이다. 29)

[표 3-23] 가파도 프로젝트의 개별사업 프로그램 운영현황 (2018. 04)

개별사업	2015년 조성계획 운영안	2018년 공개당시 운영상황
가파도터미널	- 매표소 · 기념품 · 특산품 판매 · 카페	- 매표소 용도 이외 운영중지
가파도하우스	- 식당, 세탁실 등 공간 계획 - 1박당 20만원 인터넷을 통한 예약	- 세탁실 없음 - 전화예약만 가능 - 1박당 20, 18, 15만원 차등적 운영
가파도스낵바	- 가파도 전용 메뉴 · 맥주 · 스낵류 판매 - 내부 휴식 공간(7명) 마련	- 대부분의 메뉴를 없애고 간단한 스낵류와 카페 위주 운영 - 커피머신으로 내부공간이 좁아짐(2인)
아카이브룸 / 해녀쉼터	- 해녀쉼터 및 가파도 역사를 돌아볼 수 있는 전시시설	- 운영하지 않음
마을강당	- 아티스트 작업공간이자 임시숙소 - 주민들의 생산 활동을 위한 공간	- 다목적 공간
어업센터 레스토랑	- 어업활동 공간 :해조류 및 성게 손질, 건조, 가공, 보관 등 - 가게 및 레스토랑 : 뿔소라구이 - 아케이드: 외부작업 공간, 축제기간 시장	- 라면 및 커피판매 공간으로 활용 후 운영하지 않음
가파도 AIR (Artist in Residence)	- 국내 외 작가들의 숙박 및 작업 공간 - 운영 3년 후부터 제주도 신흥 작가 선정	- 도청과 도 위원회의 압박으로 제주도 사진작가 1분이 입주
가파도하우스 키친	- 숙박객을 위한 가파도하우스 키친 조리 식품 판매	- 조리 식품 판매하지 않음 - 키친 근처 숙소의 경우에만 운영

29) 가파도는 배가 들어오는 오전 9시경부터 마지막 배가 나가는 오후 4시 20분까지가 관광객이 들어오고 나가는 주요 활동 시간이며, 마을 주민들의 생활도 여기에 맞추어져 있다. 대부분의 가파도 내 식당 및 카페, 편의점 등도 해당시간을 제외하고는 문을 닫는다. 인프라가 부족한 섬의 특성상 가로등이 충분치 않아 오후 5시-6시경이 되어 해가 저물고 나면 운영을 하더라도 이용자가 드물기 때문이다. 가파도 프로젝트를 통해 구축된 공간 역시 여기에 맞추어 운영 중에 있다.

마을 내 갈등으로 인한 운영권의 분리는 시설 간 프로그램의 중복을 낳았고, 4월 공개와 함께 운영되는 공간은 사실상 가파도터미널, 스낵바, 가파도하우스, 아티스트 인 레지던스에 한정되어있었다.³⁰⁾ 가파도 프로젝트 관계자는 공개와 함께 운영을 시작한 공간들도 기존에 예상했던 공간의 모습대로 운영되고 있는 곳은 한 곳도 없었다고 이야기한다. 공개 당시 터미널은 매표기능 이외 특산품, 카페를 운영하지 않았고, 어업센터 역시 운영되지 못하고 방치되어 있는 상황이었다. 가파도하우스 역시 인터넷을 통한 예약이 이루어지지 않아 현대카드의 임직원이 휴가를 내고 가파도에 내려가 숙박비를 보전하게 되었다.

■ 가파도터미널

가파도터미널은 기존에 매표소 기능 이외 기념품과 특산품을 판매하며, 카페가 함께 위치하여 섬을 찾은 방문객들이 휴식을 취할 수 있는 공간이었으나, 프로젝트 공개 당시 매표소의 용도 이외에는 모든 운영이 중지된 상황이었다. 판매를 위한 해조류들을 수합해 놓았으나, 팔지 못하고 있었기에 현대카드 측에서 물품을 구매해주며 수익을 채우는 상황에 놓이기도 하였다.



[그림 3-48] 가파도터미널 내 조성된 카페공간

30) 바다풍경을 넓게 바라볼 수 있는 C동의 경우 1박당 20만원, 마을 내부 A,D,E,F동의 경우 18만원, 북측인 B동의 경우 15만원으로 숙박비용을 유동적으로 조정하였다.

■ 가파도하우스

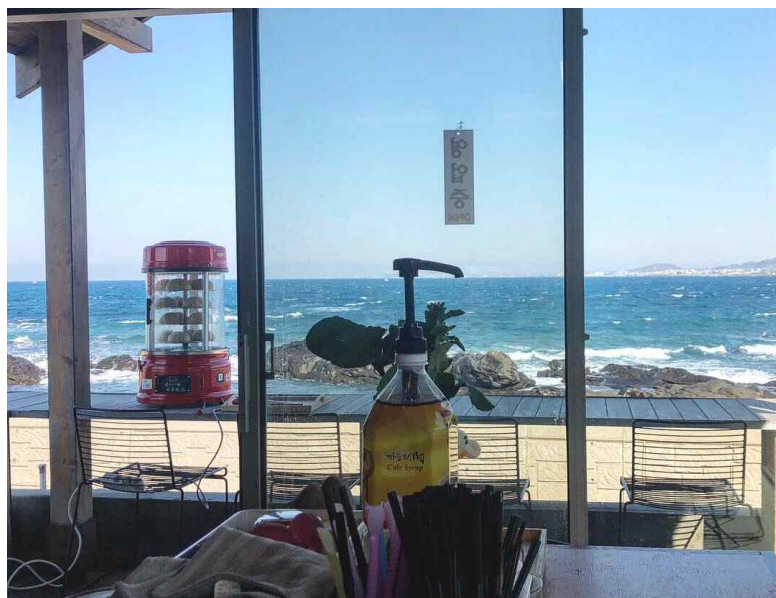
가파도하우스는 계획상으로 인터넷을 통해 게스트하우스 각 공간에 대한 내용을 접하고, 식당·세탁실 등의 공간을 계획하여 1박당 20만원 가량의 비용으로 시설을 운영할 예정이었다. 하지만 실질적으로 가파도하우스 키친과 어업센터레스토랑의 기능이 가파도하우스 숙박객들의 식사를 위한 보조적인 역할을 담당할 수 없게 되며 식당의 기능을 상실했고, 세탁실은 만들어지지 않은 상황이었다. 또한 인터넷을 통한 예약이 불가하여, 홍보 사이트를 방문하더라도 전화예약만이 가능했기에 홍보효과가 줄어들 수밖에 없었다. 때문에 비용을 낮추어 인기 있는 공간 순으로 20, 18, 15만원의 가격 차등을 두어 운영을 시작했다.

■ 가파도스낵바

기존에는 가파도터미널에서 커피를 판매하고, 스낵바는 터미널과 시설 운영의 차별성을 두어 맥주와 스낵류를 판매하는 등 각 시설의 기능이 서로가 서로를 보조해주는 형태로 구성되어있었다. 또한 스낵바의 경우 내부에 약 7명 가량이 앉아 섬의 풍경을 즐길 수 있는 휴식공간으로서 기능하도록 계획되었다. 하지만 운영권이 2개로 나뉘고 커피판매량이 높게 나타나자, 서로가 수익성이 높은 사업을 진행하기 위해 스낵바 역시 카페 위주의 공간으로 변경되었으며 만드는 데에 시간이 걸리는 대부분의 메뉴를 없애 운영 중이다 (그림 3-49). 또한 커피판매로 인해 커피머신이 공간 내부로 들어서며 7명가량이 들어갈 수 있던 실내가 2-3명으로 가득 차게 되자, 공간이 좁다는 이유로 공간 증설을 요구했다. 이와 같은 이유로, 현재 성수기에는 인근 텃밭에 테이블과 파라솔을 이용하여 임시공간을 확장한 후 활용 중에 있다.



[그림 3-49] 스낵바의 달라진 메뉴판



[그림 3-50] 스낵바에서 바라본 바다풍경

■ 어업센터레스토랑

어업센터레스토랑은 현대카드와 원오원건축사의 협의를 통해 내부 공간은 여행객들이 가파도 특유 해산물 요리를 맛볼 수 있는 레스토랑과 해녀가 직접 해산물을 구워주는 해녀화로구이³¹⁾로 구성되었다. 하지만 이 역시도 현대카드가 제안한 메뉴가 제작이 어렵고, 커피 판매량이 높다는 이유로 기존의 레스토랑 기능을 거의 없애고 라면과 커피를 판매하는 공간으로 용도를 변화시켰다가 1-2주 후 운영이 중단되었다.

■ 아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence, 이하 AiR)

AiR시설은 전문적인 역량을 가진 사람이 운영해야한다는 판단으로 유일하게 현대카드가 운영을 맡게 된 공간이었다. 프로젝트 진행 중 도청에서 공무원이 운영하는 방향으로 제안이 들어오기도 하였으나, AiR의 운영을 공공이나 주민에게 맡기게 될 경우 여느 지역예술가들로 구성된 아뜰리에와 같아질 위험이 있었기에 초기 의도에 따라 현대카드가 운영을 지속하게 되었다. 현대카드는 이전부터 오래간 뉴욕현대미술관(The Museum of Modern Art , MoMA), 테이트모던(Tate Modern), 프랑스 국립현대미술관(Musee National d' Art Moderne, Pompidou), 모리(MORI Art Museum) 4군데 뮤지엄에서 스폰서십(Sponsorship)을 진행하며, 기획전 등이 있을 때 현대카드의 큐레이터들이 함께 설명을 들어왔다. 이를 배경으로 현대카드는 AiR 운영을 위한 자문위원단을 꾸리고, 기획 운영을 위한 수석큐레이터 6명과 아티스트 레지던스 Committee 의원을 선정했다 (표 3-24).³²⁾

31) 해녀화로구이 구축에 있어서는 일본 이세시마의 모습을 구현하고자 했다. 하지만 이세시마는 화로구이로 만들 수 있는 재료가 많이 생산됨에 반해 가파도는 뿔소라 이외 재료거리가 없다는 것이 문제가 되었다. 많은 논의 결과 뿔소라구이집 단일메뉴로 운영되도록 계획하였다.

32) 현대카드는 초기 작가 선정에 있어서 일정 수준 명망 있는 외국 작가들과 국내 작가들을 선정하여 AiR의 기틀을 잡고자 하였다. 이후 운영 3년에 접어들면 서서히 제주도의 신흥 작가들을 불러들일 계획이었다. 하지만 운영기간 도 부지사를 통해 압력이 들어왔고 결국 가파도에 거주 중인 포토그래퍼 한 분이 함께 입주하게 되었다. 이 외에 도 위원회에서 위원회의 지인인 예술가를 입주시켜달라는 압박이 들어오곤 하였다.

[표 3-24] AiR 자문위원단 구성

이 름	국 적	인물설명
류지연	대한민국	1996년부터 국립현대미술관 전시기획 및 조사·연구 담당. 국제교류 재단을 비롯한 여러 기관에서 전시를 기획함.
이숙경	대한민국	테이트모던(Tate Modern)의 국제 미술 수석 큐레이터, 테이트 리서치 센터 : 아시아를 관장하고 있으며 근현대 아시아 미술 연구 및 테이트 컬렉션 작품연구·구입 담당.
최옥	대한민국	한국예술종합학교의 객원교수 역임. 현재 원오원건축사 대표이자 DOMUS코리아의 발행인
Clarrie Wallis	영국	테이트모던(Tate Modern)의 현대미술 분야 수석 큐레이터, 영국예술 관련 전시 및 디스플레이 프로그램의 기획 및 개발, 실행 담당.
Martino Stierli	스위스	뉴욕현대미술관(MoMA)에서 건축가 Phillip Johnson의 건축 및 디자인 부문 수석 큐레이터 역임. 건축과 디자인 분야 특별전시, 설치, 편집 등 프로그램 관할.
Paola Antonelli	이탈리아	뉴욕현대미술관(MoMA) 건축 및 디자인 담당 수석 큐레이터이자 MoMA의 학예연구부서를 설립한 책임자.
Yasmil Raymond	미국	뉴욕현대미술관(MoMA)의 회화 및 조각작품 담당 부서의 부 큐레이터. 2009년부터 펜실베이니아 주립대학교의 순수미술 대학원 프로그램 수석 비형가로 활동 중.

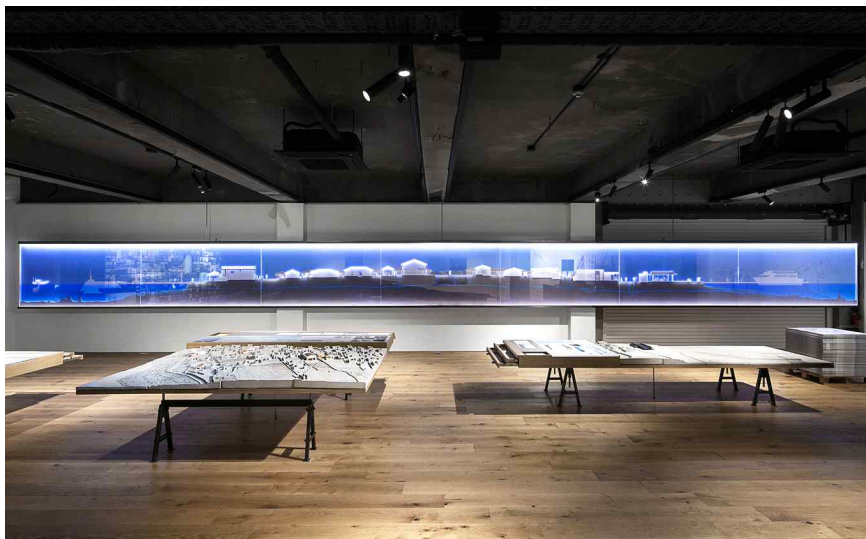
자료 : 가파도 AiR 2018 결과보고서(2019)에서 참고

AiR 에는 2018년 상반기 첫 번째로, 한국, 핀란드, 영국, 페루 등에서 온 해외 유수의 명망 높은 7명의 작가들이 입주하였다. 작가들은 입주 이후부터 가파도를 모티브로 각자의 작업을 이어갔으며, 2018년 말부터 2019년 2월까지 가파도 프로젝트에 대한 내용과 함께 작업결과물이 서울시 이태원 현대카드 스토리지에 전시되기도 했다. 다음의 (표 3-25)는 AiR의 1기 입주 작가명과 국적, 특성 등을 정리한 내용이다.

[표 3-25] AiR 1기 입주작가

작가명	국 적	활동기간	내 용
양아치	대한민국	2018.03-08	미디어를 활용한 작품 활동을 주도 진행한다. 수원대학교 미술대학 조소과, 연세대학교 대학원 미디어아트과를 졸업하고 프랑스, 홍콩, 일본, 미국, 칠레 등 다수의 기획전에 참여하였으며 2010년 에르메스 재단 미술상을 수상하였다. 가파도 AiR 작업 기간 동안 가파도 바다의 수면, 물살, 생물들을 촬영 후에 교차하여 표현하는 방식으로 작업을 진행하였다.
정소영	대한민국	2018.03-08	장소 특장적 설치, 비디오 작품 등을 진행한다. 아트선재, D프로젝트 스페이스, OCI미술관, 금호미술관 등 다수의 개인전 및 국내외 다수 단체전에 참여한 경험이 있다. 가파도 AiR 작업 기간 중 섬의 지형과 바다의 움직임을 표현하기 위해 부표와 로프를 활용한 설치작품과 파도가 일렁이는 모습을 표현한 드로잉 작품을 제작하였다.
COMPANY	핀란드	2018.03-05	한국인 Aamu Song과 핀란드인 Johan Olin으로 구성된 팀이다. 디자인 소품부터 공간 디자인까지 다양한 활동을 한다. 2010년 핀란드 문화예술위원회가 수여하는 디자인상을 수상하였으며 2007년 the Finnist Labour Association Diploma, 2004년 스위스 취리히 브릭팡 디자인 페어에서 황금상을 수상하였다.
Eliana Otta Vildoso	페루	2018.03-06	뉴욕, 런던, 바르셀로나 등지에서 활동하는 멀티미디어 작가이다. 급변하는 도시환경, 도시와 자연의 간극, 공간에 대한 감정을 설치미술 등으로 표현한다. 가파도 AiR 작업 기간 중 섬에서 자라난 아이들의 눈으로 가파도를 그리고 가파도의 보물을 지도에 표시하여 관광객들이 이 지도를 따라 가파도를 여행할 수 있도록 하는 방식으로 작업을 진행하였다.
Jane and Louise Wilson	영국	2018.03-08	사진, 비디오, 필름, 설치작품 등을 작업한다. 1999년 영국 최고 미술상 터너 프라이즈 후보로 노미네이트된 경험이 있으며, 같은 해 서펜타인 갤러리에서 개인전을 열었다.

자료 : 가파도 AiR 2018 결과보고서(2019)에서 참고



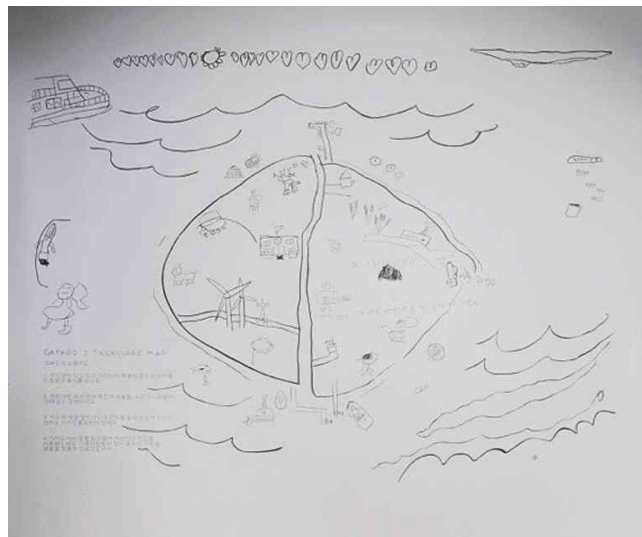
[그림 3-51] 이태원 현대카드 스토리지 전시 당시 모습
자료 : 현대카드 스토리지



[그림 3-52] 제주도 출신 사진작가의 사진작업 : 할망바다시리즈, 자료: 현대카드



[그림 3-53] 가파도의 일렁임을 드로잉한 정소영 작가의 작품, 자료 : 현대카드 스토리지



[그림 3-54] 가파초등학교 학생들과 함께 작업한 Eliana Otta Vildoso 작가의 작품 : Gapado's Treasure Map, Gapado
자료 : 현대카드 스토리지

AiR에 입주하는 작가들의 작업 방식과 유형에 있어서는 특별히 정해진 가이드라인이과 규칙이 존재하지는 않는다. 작가들은 자유롭게 가파도에 머무르며 가파도를 모티브로 작업을 이어나가고 때로는 주민들과 협업을 통해

프로젝트를 진행한다. 작가들은 전시와 작업 활동을 매개체로 주민·방문객들과 소통하며 가파도를 더욱이 풍요롭게 만드는 역할을 하는 것이다. 주민들과 함께 적극적으로 소통하는 작가의 경우 가파도의 초등학교 아이들과 자신만의 가파도 보물지도를 그리는 프로젝트(그림 3-53)를 진행하기도 하고, 가파도내에 활동하는 해녀를 주제로 사진을 촬영하여 전시하기도 한다[그림 3-52]. 현재 AiR의 운영 프로그램은 큐레이터 방문, 입주작가 전시, 오픈 스튜디오, 문화 예술 탐방, 레지던시 교환 프로그램, 지역 연계행사의 6가지로 이루어져 있다.

[표 3-26] AiR 프로그램

프로그램	내 용
큐레이터 방문	국내외 활동 큐레이터들 가파도로 초청하여 작가와 적극적 커뮤니케이션 도모. 작가는 창작과정 및 작품에 관한 피드백을 얻고 큐레이터는 새로운 작가 발굴의 기회.
입주 작가 전시	입주기간 창작된 작품을 전시 및 공유. 추후 입주 작가들의 작품들을 외부 갤러리에 전시할 계획도 준비중.
오픈 스튜디오	작가의 작업과정, 장비, 창작물 등을 공유하여 작품탄생과정을 외부에 알리고 방문객들은 AiR 공간을 체험.
문화 예술 탐방	서울 및 제주지역 문화예술 장소 탐방 및 한국 예술에 대한 이해도와 관심을 높이며 작가들의 문화체험 기회.
레지던시 교환 프로그램	해외 우수 레지던시와 교환 프로그램으로 작가들의 새로운 작업기회 제공.
지역 연계행사	입주작가들이 만들어 낸 예술적 가치와 지역 특수성을 부각시키는 주민참여형 프로그램.

자료 : 가파도 AiR 2018 결과보고서(2019)에서 참고



[그림 3-55] AIR 주민교류 : *Suspended Island* by
Jane and Louise Wilson
자료 : 현대카드



[그림 3-56] AIR 1,2기 작가들의 활동을 전시와
연계한 프로그램 <Dear Island>
자료 : 현대카드

마을 구성원 중 구축단계에서부터 실제 프로젝트에 참여한 주민은 150명중 약 10퍼센트 정도였으며, 이들은 지역자생단체와 마을회 및 어촌계, 노인회, 청년회, 마을발전위원회 등에서 회장, 감사, 이장 등 위치를 차지하고 있는 인물들이었다.³³⁾ 문제는 마을의 주요 인물들이 서로 갈등관계에 놓인 경우가 많다는 것이다. 기업은 사업 진행과정에서 각자를 만나서 설득하는 것이 사실상 불가능했기에 각 인물들을 따로 만나 이야기를 이어가다가, 추후에는 모든 의견을 이장 측으로 통일하여 결정짓게 되었다고 한다. 가파도 프로젝트 공개 당시에도 마을 주민들은 사업의 모든 결정권을 마을회와 개발위원들에게 일임하고 있는 상황이었다. 이렇듯 섬 마을의 특성상 가파도의 주민들은 프로젝트 시행 이전까지 농어업과 숙박업, 전형적인 식당시설 이외 사업 경험이 전무한 구성원이 대부분이었다. 그렇기에 모든 마을 구성원이 사업의 관심을 두기가 어려웠고, 운영방식에 있어서도 받아들여지지 않는 부분이 많았다. 어업센터레스토랑과 스낵바의 경우에도 현대카드에서 기업 내 요리사를

33) 노인들이 많은 시골에서는 이상적인 협동조합 운영이 어려운 것이 사실이다. 제대로 구성원이 구성되지 못함은 물론 대부분의 경우 의견을 주도하는 1명이 대의사결정을 하는 1인 기업의 형태로 변질될 가능성이 컸다.

동원하여 젊은 층을 타겟으로 한 메뉴를 개발하고 교육하였지만 새로운 방식의 메뉴와 사업방식이 마을주민들에게는 위험요소로 받아들여졌다. 가파도는 프로젝트 이전까지 고령층이 주로 찾아오던 공간인데, 젊은 층이 새로이 받을 들이는 것에 대한 확신이 없었기 때문이다. 또한 어업센터레스토랑의 신 메뉴 운영에 있어 3일이라는 레시피(Recipe) 교육 기간이 일반 식당업만을 경험했던 섬 마을 주민들에게는 쉽지 않은 시도였다. 기업은 운영단계에서부터 주민들을 믿고 맡기기로 결정했기에 주민들에게 운영방식을 강요할 수 없었으며, 운영권을 외부인에게 맡기는 방향은 사업의 취지와 어긋났기에 시간이 지나 의견이 조정되며 운영이 안정화되기를 기다리고 설득을 이어갔다고 전한다.

가파도 프로젝트 시설 운영에 있어서 기업은 최소로 필요한 인력으로 터미널 2명(카페, 매표) 스낵바 1명, 가파도하우스 관리자 성수기 2명(최소 1명), 관광안내 1명으로 운영을 제안했다. 하지만 기업에서 제시하는 문제는 가파도 내에서 소수의 주민들이 월급을 주기 어렵다고 거절하며 인력 충원 없이 무리하게 공간을 운영하려 했다는 것이다.³⁴⁾ 기업의 의견은 소수의 인력으로 공간을 운영할 경우 서비스의 질이 떨어지고, 시설 프로그램이 축소되는 부분이 우려되는 것이었다. 따라서 기업은 마을의 운영자들에게 인력 충원 후에 협동조합 출자금으로 시설을 운영하다가, 이후에 사정이 어려워진다면 기업 측에서 부족분을 지원해 주겠다고 제안하였다. 하지만 이 또한 받아들여지지 못하였다. 장사가 되지 않을 경우 조합원들이 들고 일어나고, 조합탈퇴가 이루어져 지속적 시설 운영 자체가 어려워질 가능성이 크기 때문이었다. 이는 주민들의 입장에서는 감당하기 어려운 위험으로 다가왔던 것이다.

34) 현대카드에서는 1913송정역시장 재생프로젝트와 봉평장 프로젝트의 담당자들에게 조언을 얻고자 했다. 시기상으로 가파도 프로젝트의 시작이 먼저이지만, 가파도 프로젝트의 진행기간이 길었기 때문에 두 사례의 결과를 통해 참고 할 수 있었다. 송정역시장의 경우 청년 상인을 끌어들이 기존 고령자 상인들과 함께[공간을 구성하는 형태로 운영하였고 그를 통한 결과가 좋았기에 가파도 프로젝트에서도 젊은 인력을 수용하기 위한 노력을 했다. 하지만 프로젝트의 성격이 다르고 지역민의 성격이 다르기에 받아들여지기 어려웠던 부분이다.

2) 가파도 프로젝트 운영안정단계

가파도 프로젝트는 2019년 이장이 바뀌며 대부분의 사업이 안정 단계에 들어섰다. 새로이 당선된 이장이 이전에 현대카드와 함께 가파도 프로젝트를 적극적으로 추진하던 전명한 전 이장과 우호관계의 인물인 것이 가장 큰 요인이다.³⁵⁾ 이장이 바뀐 이후 마을회는 가파도터미널 등의 수탁한 시설을 조합에 재 위탁 하겠다는 의견을 내비쳤다. 결과적으로 조합이 모든 시설을 운영하는 방향으로 조정되었다. 이후 기업이 제안한 시설 운영방안 중 받아들여지지 못했던 부분들은 마을주민들 나름의 방식으로 변형하여 운영 중이다. 마을에서는 가파도 프로젝트 이후 방문객이 다수 늘어난 것은 물론이고, 이전에는 고령층의 단체방문객이 많았다면 최근 들어 젊은 층과 여성 등 소수 관광객이 늘어나는 추세에 있다고 전한다. 또한 프로젝트로 인해 관광객이 늘어나고 마을에 대한 관심이 높아지며, 마을 주민들의 관심도 늘어 조합의 규모가 확대되는 추세이다.

현대카드는 2018년을 마지막으로 가파도 프로젝트팀이 해산되었고 기존 프로젝트를 담당하던 구성원 중 1명만이 남아 사업 진행에 도움을 주고 있다. 가파도 AiR는 예외적으로 현대카드가 운영을 맡았기 때문에, 현대카드 소속 담당 매니저가 지속적으로 제주도와 가파도를 오가며 사업을 진행한다. 또한 제주도에 현대 해비치 관계자가 프로젝트의 지원군으로 활동 중이다. 시설관리 및 보수에 있어서는 기본적으로 도청에서 관리중이나, 기업에서 위탁을 준 시공사가 문제가 있을 경우 방문하며 관리를 진행하도록 정리되었다. 제주도 내의 가파도 프로젝트팀 역시 2018년 이후 해산되었고, 자치행정과 내부 1인이 가파도 관련

35) 가파도 프로젝트 초기 현대카드와 함께 적극적으로 프로젝트를 끌어가던 인물은 2013년부터 2016년까지 2번 이장은 연임하였던 전명한(2013-2016 마을이장, 2019년 현재 마을조합 이사)이다. 가파도 프로젝트에 차질이 커던 기간 이장을 담당하던 인물(김동호, 2017-2018)은 이전까지 마을 내에서 프로젝트를 진행하던 인물들과 적대관계에 있는 상황이었다. 당시 전명환에 이어 마을 이장을 담당했던 김동호는 당선을 기점으로 사업을 전면 반대하고, 마을조합을 만들어 조합이 프로젝트 전체를 운영하는 것으로 진행하겠다는 의견을 내놓았고, 마을에서는 전 주민이 가입하지 않은 이장 중심 조합은 말이 되지 않는다는 반발하였다. 이로 인해 프로젝트가 전면 중단될 위기에 처하기도 했다.

업무를 담당하고 있다. 2019년에 들어서며 가파도 프로젝트에서 건축 스케일의 모든 계획 및 구축은 마감되었고 현재 프로젝트의 운영 및 관리 대부분의 권한과 책임은 주민들에게 맡겨진 상황이다.

[표 3-27] 가파도 프로젝트의 개별사업 프로그램 운영현황 (2019. 04)

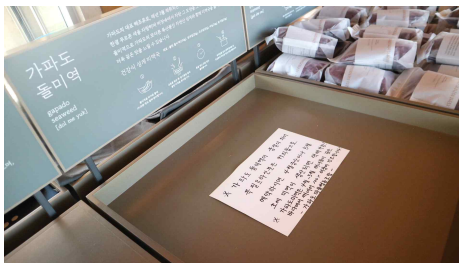
개별사업	2018년 공개당시 운영상황	2019년 개별사업 운영현황
가파도터미널	- 매표소 용도 이외 운영중지	- 매표소·기념품·특산품 판매·카페
가파도하우스	- 세탁실 없음 - 전화예약만 가능 - 1박당 20, 18, 15만원 차등적 운영	- 1박당 15만원으로 할인하여 운영 - 인터넷을 통한 예약 가능
가파도스낵바	- 대부분의 메뉴를 없애고 간단한 스낵류와 카페 위주 운영 - 커피머신으로 내부공간이 좁아짐(2인)	- 새로운 메뉴를 확장 중 - 가파도 특산품(청보리)를 활용한 맥주 개발과 판매
가파도아카이브룸 / 해녀쉼터	- 운영하지 않음	- 운영하지 않음
마을강당	- 다목적 공간	- 전시시설로 활용 - 다목적 공간
어업센터 레스토랑	- 라면 및 커피판매 공간으로 활용 후 운영하지 않음	- 어업센터 운영 시작 - 선박사와의 협업으로 새로운 메뉴를 개발하여 운영
가파도 AIR (Artist in Residence)	- 도청과 도 위원회의 압박으로 제주도 사진작가 1분이 입주 - 지속적인 도청의 제주도 작가 입주에 대한 압박	- 1차 입주 작가 활동이 끝난 후 2차 입주 작가 활동이 시작 - 2019년부터 제주도 내 지속적 전시활동 중
가파도하우스 키친	- 조리 식품 판매하지 않음 - 키친 근처 숙소의 경우에만 운영	- 조리식품 개발 중

가파도하우스의 경우 인터넷을 통한 정보제공과 예약이 가능해졌고, 가파도터미널은 다시 특산품판매와 카페시설을 지속적으로 운영하기 시작하였다. 어업센터레스토랑 역시 현대카드의 제안을 일부분 수용하여 주민들 나름대로의 메뉴를 개발하였다. 계획에서 기계조달 문제로 인해 진행되지 못했던 맥주브루어리 사업도 가파도의 특산물인 청보리를 활용한 캔맥주의 형태로 개발 및 판매를 시작했다. 2018년 현대카드에서 진행이 무산되었던 협동조합 전문가 교육 또한 마을조합 개별적으로 추진 중에 있다, 가파도 프로젝트는 사업공개 이후 이전 연간 9만5천여 명에서 12만여 명으로 크게 방문객이 늘었다. 이로

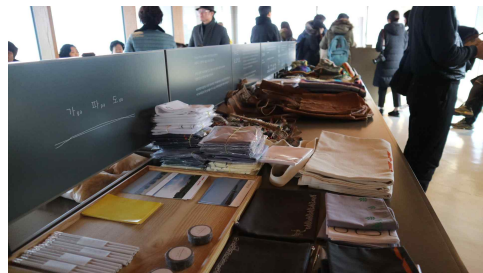
인한 직접적 수익 창출로 마을 내의 관심도 확장되어 마을 조합 구성원이 기존 마을 경제활동인구의 10%에서 현재 80%이상으로 확대되었다.³⁶⁾

■ 가파도터미널

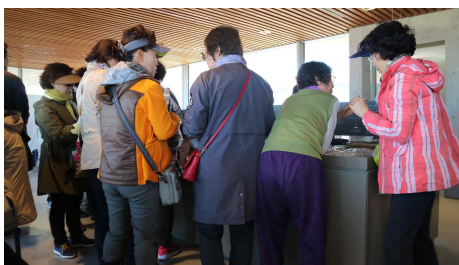
현재 가파도터미널 내부에는 매표소와 함께 프로젝트 기간 중 제작된 가파도의 특산품과 기념품을 배치해두는 공간과(표 3-57), 배를 기다리는 승객들을 위한 카페가 함께 구성되어 있다 (표 3-60). 특산품 판매는 2018년도 초기까지 방문객이 많지 않은 기간에는 판매를 중지해 두었다가 2018년 후반기부터 지속적인 판매를 시작했다. 현재 판매중인 상품들은 프로젝트를 통해 개발한 마을 수산물(미역, 톳 등)과 기념품(마그넷, 에코백 등)은 물론 아티스트인 레지던스 작가들의 작품이 함께 진열 및 판매되고 있다 (표 3-58).³⁷⁾



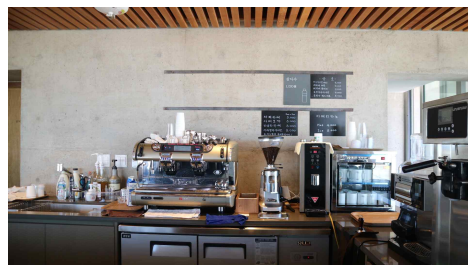
[그림 3-57] 판매호황으로 품절된 특산품



[그림 3-58] 가파도 기념품과 AIR작가 작품



[그림 3-59] 기념품을 구경중인 관광객들



[그림 3-60] 운영 중인 매표소 카페 공간

36) 현재 가파도 내의 경제활동인구는 90명가량이며, 협동조합 가입자는 약 70명으로 구성되어 있다.

37) 가파도터미널의 매표소 직원은 선박사에서 고용한 가파도 거주자이며, 특산품을 판매하는 담당자 역시 가파도 거주자로서, 거주자들은 이를 통해 부수적 수익을 창출한다. 계획 당시 보리제품은 보리차, 미역은 미역 부각 등으로 제작하여 보관기간을 늘리고자 하는 아이디어 역시 있었으나 실질적으로는 운영되지 못하였다.

■ 가파도하우스

가파도하우스의 관리 및 운영은 마을조합의 구성원이 담당 중에 있는데, 가파도터미널의 카페를 운영하는 담당자가 가파도하우스의 예약 및 안내를 함께 책임진다. 또한 스낵바를 운영하는 담당자가 가파도하우스의 청소 및 관리를 함께하는 상황이다. 가파도하우스는 홈페이지 안내 및 예약 시스템이 구축된 이후에도 운영상의 문제로 2019년 2월까지 마을조합구성원의 개별연락망을 통한 예약만이 가능했다. 하지만 3월 말부터 인터넷시스템을 통해 예약일자, 공간선택 후 예약이 가능해졌다. 또한 각 동에 따라 가격을 달리 지정하였고, 초기 기업에서 제안했던 비용보다 가격을 대폭 낮추어 운영 중이다.³⁸⁾ 가파도하우스 키친은 기존에 가파도하우스를 이용하는 이용자들이 조식을 먹거나, 어업센터레스토랑에서 간편 조리식을 구입한 후 음식을 해 먹는 공간으로 계획되었으나, 현재는 대부분의 시간이 잠겨져있는 상황이다. 가파도하우스 관리자는 조식 시간에 맞추어 가파도하우스 키친의 문을 열어주거나, 스낵바에서 대신 조식을 해결하도록 한다.³⁹⁾ 스낵바의 경우 점차적으로 메뉴를 증가시켜가는 추세이다.

■ 마을강당

마을강당은 마을주민들을 위한 다목적 공간 및 AiR 프로그램의 운영을 위한 보조적 역할을 하는 역할로서 구축되었다. 마을강당은 현재 넓은 공실의 형태로 공간이 비워져있으며 따로 이용 행태를 정해두지 않고, AiR 작가들의 작업 공간, 전시공간이자 방문객들의 워크숍 등을 위한 다목적 공간으로도 활용 중에 있다.

38) 마을조합 이사의 의견에 따르면 기업의 의견에 따라 기존의 가격대로(18-20만원) 가파도하우스 운영을 진행했을 때 성수기가 다가오는데도 예약이 반도 차지 않았기에, 가격을 낮추어 이벤트를 하니 급격히 예약 횟수가 증가하기 시작했다고 한다. 따라서 가격을 낮춰 공간을 운영한 후 이후에 이용률이 많이 오른다면 다시 가격을 올리는 방안에 대하여 고민 중이라는 이야기를 전했다.

39) 계획 당시 이용객이 가파도하우스를 예약하면 주민들이 이를 함께 운영할 수 있는 시스템을 만들었다. 또한 가파도는 4시 이후 대부분의 상업시설이 문을 닫기 때문에 주민들이 간편 조리식을 준비해두고 이용객들이 이를 구입하여 가파도하우스 키친에서 조리해 먹는 형식의 운영을 계획하였다. 하지만 이 역시도 조합과의 의견 차이로 실질적으로 운영되지 못하였다.

■ 어업센터레스토랑



[그림 3-61] 운영 중인 어업센터레스토랑 공간



[그림 3-62] 어업센터에서 그물 손질 중인 주민

어업센터레스토랑은 프로젝트 공개 후에 운영이 중단된 후 2019년 3월 22일부터 운영을 재시작 하였다. 이전에 기업에 제안한 메뉴들은 스파게티, 볶음밥 등 섬 마을 주민들이 그대로 운영하기에 쉽지 않은 메뉴들이었기에 마을주민들은 선박사와 협의해⁴⁰⁾ 간편한 메뉴들로 전체를 변경시켰다. 또한 앞으로 가파도의 생산물을 이용한 테이크아웃(Take out) 메뉴를 새로이 개발하여 운영할 계획이라는 말을 전했다.⁴¹⁾ 현재는 기존에 해녀 일을 하던 주민 두 분이

40) 가파도와 마라도를 오가는 선사는 가파도가 활성화되어야 함께 이익을 누리기에 그간 가파도에 많은 투자를 해왔고 이를 계기로 선사에서 어업센터레스토랑 운영을 맡았다.

41) 기존에는 가파도하우스를 예약할 때 어업센터레스토랑에서 석식 메뉴를 함께 예약하도록 하려는 계획이었으나, 인력부족으로 인해 세운 대책이었다.

레스토랑 업무를 담당하고 있다[그림 3-61]. 주민들의 어업활동을 위해 구축되었던 어업센터 역시도 공간을 개방하고, 그물손질 등 활동을 위한 용도로 활용되고 있다 (그림 3-62).

■ 아티스트 인 레지던스 (Artist in Residence, 이하 AiR)

AiR는 2018년 작가들의 입주가 끝난 후 2019년 새로운 5명의 국내외 작가들이 입주하여 새로운 작업을 이어나가고 있으며, 제주도 내에 전시를 지속적으로 진행 중이다. 앞으로 AiR의 운영 프로그램은 지속적으로 늘려가고 작가들의 입주 패턴 역시도 앞으로는 시기구분 없이 유동적으로 작가들이 왔다 갔다 할 수 있는 방향으로 운영할 예정이다. 1기 작가의 경우 2018년 3월부터 8월까지 6개월 간 작업하였고, 2기 작가의 경우 1기 작가 기간이 완료된 3개월 뒤인 2018년 9월 입주하여 2019년 2월까지 6개월 간 작업을 이어갈 계획이다. 또한 AiR의 운영 역시도 현재 2021년부터 기업이 빠지고 주민이 완벽히 주도하여 운영하는 것을 고려중에 있다.

다음의 (표 3-28)은 AiR구축 이후부터 활동 내용을 시기 순으로 정리한 내용이다.

[표 3-28] AiR 구축 이후 활동 내용

날 짜	활 동	상세내용
2018.04.08	1기 작가 입주	-
2018.05.24-27	서울 여행	현대카드 Card Factory Storage 방문 및 한국 현대미술 현장 리서치
2018. 05	가파도 리서치	입주 작가 대상 가파도 시설 및 해녀 문화 탐방·인터뷰
2018.05.16	가파초등학교 학생 초청	가파초등학교 학생 8명 오픈레지던스 프로그램 진행
2018.06.20	Eliana Otta Vildoso 프로젝트	<가파도 보물섬 프로젝트> 가파도 모뮬지도 제작 및 <바다, 돌과 노래방> 해녀와 어울리며 인터뷰
2018.07.21	리서치, 전문가 연계 매칭 프로그램	Jane and Louise Wilson의 리서치를 위한 GB Talk, Slavoj Žižek의 전문가 연계 매칭 프로그램
2018.08	2기 작가 입주	-
2018.09.06-08	광주 및 부산 비엔날레 오프닝 초청 방문	-
2018.09.27.-28	서울 미디어시티 방문 및 리서치	Jeannette Louie 김기라 서울 미디어 시티 방문·리서치
2018.10.08	마라도 리서치	입주 작가를 대상으로 마라도 로컬 리서치 진행
2018.10.09	부산국제영화제 초청 방문	장민승 <Over There> 부산국제영화제 월드프리미어 상영작 참여
2018.10.12	디너&토크	입주 작가 대상 위클리 디너&토크 프로그램 진행
2018.10.27	<흔디드럼>전시, 마을잔치	Eliana Otta Vildoso, 양아치 작업 전시 및 마을잔치
2018.10.26.-28	큐레이터 캠프	외부 큐레이터 초청 자문 및 연구 프로그램
2018.11.14	MoMA 방문 및 런치,토크	MoMA Media and Performance 부문 큐레이터 Stuart Corner 가파도 AiR방문, 런치 토크 진행
2018.11.24	제주영화제 초청 방문	장민승 <Over There> 개막작 선정, 작가 초청 방문
2018.11.27.-28	<gapado project> 전시 방문	현대카드 Storage <gapado project>전시 진행 가파도 주민 방문
2018.12.10	장민승·가파도 로컬작업 활동 진행	5개월간 가파도 로컬 리서치를 통한 작업활동 진행
2019.01.19	김기라, 노기훈 : 제주 4.3 다큐투어	김기라, 노기훈의 제주 4.3 다큐투어 리서치 활동
2019.01.23.-02.28	<Dear Island>전시, 워크숍, 프로그램	전시와 해녀워크숍, 로컬쿠킹 프로그램이 함께 진행

자료 : 가파도 AiR 2018 결과보고서(2019)에서 재인용

마을의 주민협의체는 마을주민대표들과 현대카드, 유관기관추천(주민대표 5인, 지역유지 3인, 향우회 2인, 협력기관 2인, 자문단 4인)으로 구성되었다. 초기부터 주민들의 관심과 참여를 끌기에는 어려움이 따랐으나, 프로젝트 진행과 함께 점차적으로 주민들의 참여가 늘어났고, 주체 간 의견을 조율해가며 사업을 조정 및 진행해갔다.⁴²⁾ 가파도 프로젝트 진행 중 총 21번의 주민설명회가 진행되었고, 주민협의체의 가파도 프로젝트 운영관련 회의는 매년 1월 중순 진행된다.

마을조합의 경우 조합이 구성된 후 운영이 주민들에게 맡겨진 초기 마을조합의 구성원은 약 21명 이었다. 마을의 주소지 등록자가 320명이지만 실 거주자가 150명임을 고려하였을 때, 마을 구성원의 15% 이하만이 조합에 가입하였던 상황이었다. 가파도 프로젝트 시작 이전에는 마을에 1차 산업만 존재했기에 마을 구성원이 협동조합의 의미도 알지 못했고, 관심이 크지 않았다. 하지만 이후 조합 구성원 21명이 함께 조합을 운영해가고 가파도 프로젝트가 주목받으며 수익이 창출되기 시작하자 사람들이 늘어나기 시작했다. 현재 마을조합은 실 거주자의 약 3분의 2가 조합원으로 등록되어 있다. 얼마전 가파도 마을조합은 조합을 기업화시켜 마을 내에서 자립하려는 노력으로 마을 교육을 신청하여 2019년 3월 27일 교육을 이수하기도 했다.

마을조합의 경우는 마을조합인원들의 출자금을 활용해 운영하고 이를 다시 분배해야하는 구조로 되어있다. 따라서 당장에 수익이 나지 않고 손해가 발생하는 경우 반발이 크고, 조합원의 조합 탈퇴에 대비해 대책을 세워야 하는 상황에 놓인다. 이는 마을 주민들이 기업처럼 장기적인 계획을 두고 운영을 조절할 수 없는 원인이며, 마을 주민들이 가파도 프로젝트 시설 운영에서 당장에 수익이 나는 사업에 눈을 돌리고, 홍보에 총력을 기울였던 배경이다. 사실 기업에서는 처음부터 가파도 프로젝트의 이름 자체가 알려져서 사람들이 공간을 찾고 시설들을 방문하는 계획을 세웠다. 하지만 사업 공개 이후 간판과 현수막이

42) AIR의 운영방식이 일본의 나옴시마프로젝트와 다른 점은 예술가들의 존재가 프로그램에 있어 가장 중요시된다는 것이었다. 나옴시마프로젝트의 주제는 예술품 자체임에 반해 Air의 주제는 자연과 사회이며, 예술품은 프로그램의 구성요소가 아니다.

가득한 타 식당, 카페[그림 3-64]에 비해 프로젝트의 시설물들을 방문객들이 인지하지 못하고 수익률이 상대적으로 뒤흔치자, 마을조합 구성원들은 위기감이 들었던 것이다. 기업은 프로젝트 시설물의 공간 이미지를 위해 간판, 현수막 등을 일체 활용하지 않도록 제안했으나, 마을에서는 서서히 홍보물을 설치하기 시작했고, 현재는 서로가 양보하여 건축물의 외관을 해치지 않는 한도 내에서 정보를 인지할 수 있는 간판과 설치물을 허용하거나 기업에서 대신 설치해주는 상황이다 (그림 3-63).



[그림 3-63] 가파도터미널에 카페를 알리기 위해 새로이 간판이 설치된 모습



[그림 3-64] 현수막과 간판들로 가득한 가파도 내 편의점

3) 운영단계 진행의 의의

가파도 프로젝트는 공개 이후 2019년에 들어서며 시설 운영의 안정화를 맞이하고 있다. 주민들이 개발한 사업운영 방식은 기업이 초기에 제안한 참신하고 세련된 방식은 아니더라도 나름대로의 방향을 찾아 운영되고 있다. 주민들에게는 기업의 제안을 온전히 받아들이지 못했던 나름대로의 원인이 존재했다. 그 이유는 첫째, 주민은 마을조합의 출자금을 통해 시설을 운영해야 했고 수익을 창출하여 이를 다시 조합원들에게 분배해야 하는 상황이었다. 따라서 당장의 수익이 발생하지 않는다면 마을조합 운영자금이 부족해져, 조합원이 탈퇴하고 조합운영에 대한 지속성을 보장할 수 없었다. 둘째, 오래간 농어업과 일반 식당업만을 운영해온 섬마을 주민의 특성상 새로운 사업과 보장되지 않은 수요층에 대한 무조건적 투자를 실행하기 어려웠다. 셋째, 기업이 제안한 식당운영방식이 전문 요리사에 의한 메뉴개발이었으며 3일이라는 짧은 기간의 교육이었던 만큼 이는 고령층 섬마을 주민들에게 쉽지 않은 도전이었던 것으로 받아들여진다. 결론적으로 마을조합에서도 기업이 제안한 시설과 사업운영방식을 일정부분 받아들이면서 자신들의 방식으로 시설을 변화시켰으며, 기업 또한 무조건적으로 시설운영 방식을 주민에게 강요하거나 운영권을 외부에 일임하지 않았기에 현재의 안정화가 가능했던 것으로 보인다. 이에 따라 마을 내에 운영권을 중심으로 한 갈등은 어느 정도 마무리가 되어가는 듯 보이며, 마을의 시설운영과 마을조합구성 또한 자리를 잡아가는 듯 보인다. 하지만 여전히 조합에 반감과 피해의식을 가진 주민들이 남아있으며, 주민지도자의 변화에 따라 프로젝트의 성패가 갈라질 위험이 있기 때문에 앞으로도 갈등이 다시금 생겨날 우려를 놓을 수 없다. 기업은 이후 2021년을 기점으로 완벽히 기업이 떠난 이후의 가파도 프로젝트 제 2단계를 위한 준비를 해 나가고 있다. 따라서 앞으로 주민지도자의 역할과 주민 스스로의 의지가 가장 중요한 요소가 될 것이며, 주민이 완벽히 자립하기까지 기업의 역할이 무엇일지가 주목되는 부분이다.

제4장 가파도 프로젝트의 의의

1. 기업참여에 의한 지역가치보존과 지역브랜딩

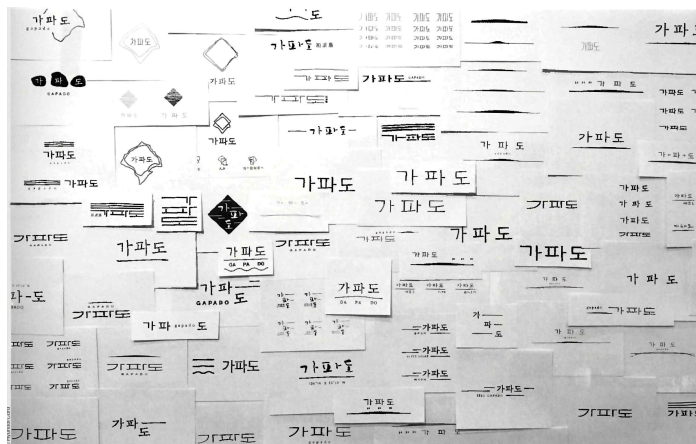
가파도 프로젝트의 파트너십 구성은 기업인 현대카드와 원오원건축사, 공공인 제주특별자치도청, 가파도민으로 구성되어 있었다. 여기서 기업은 오래간 기업사회공헌활동을 통해 지역활성화사업을 추진해 온 조직이었다. 기업은 기존의 지역활성화 사업 경험을 바탕으로 브랜딩과 마케팅 능력을 활용하여 가파도에 적합한 지역활성화 방안을 고민하고 도출해 내려 노력했다.¹⁾ 또한 주민들이 인지하지 못했었던 가파도의 가치를 찾아 크게는 도시 및 건축스케일의 상세설계, 작게는 특산품 및 기념품의 패키지 디자인(그림 3-65)과 지역 서체 개발(그림 3-66) 등을 활용하여 기업이 할 수 있는 브랜딩을 해 나갔다. 이는 그간의 공공주도·주민주도 지역활성화사업과 기업참여 지역활성화사업이 차별점을 가질 수 있는 장점이라 할 수 있다. 가파도 프로젝트에서 주민은 공간에 대한 정보 제공과 의견 교류, 공공은 실질적 공간 구축을 위한 제도적 재정적 지원을 담당하며 세 주체는 기업참여 지역활성화사업에 있어 주체 간 협업의 시너지 효과를 창출할 수 있었다. 이를 통해 가파도 프로젝트는 여러 난관에도 불구하고 오래 간의 노력을 통해 기업주도 파트너십형 지역활성화사업의 장점을 활용한 결과물을 도출해내었다고 판단된다. 가파도 프로젝트를 통해 형성된 시설과 지역가치 보존의 방법, 지역 특산품과 이미지를 활용한 특산품과 기념품 개발은 다른 지역에서는 찾아볼 수 없는 가파도만의 브랜드를 형성했고 이는 기업이 참여하는 지역활성화사업에서 이뤄낼 수 있는 특징적 결과물이라 할 수 있다.

1) 현대카드는 2009년부터 ‘서울역 아트실터’, ‘제주올레 디자인 기부’ 등 디자인 기반 기부활동은 물론, 드림실현 프로젝트, 봉평장 프로젝트, 1913송정역시장 재생프로젝트 등의 소상공인 자활과 제도약을 지원하는 다양한 사회공헌활동을 이어왔다.



[그림 4-1] 기업의 지역브랜딩을 통한 특산품 디자인

자료 : Domus



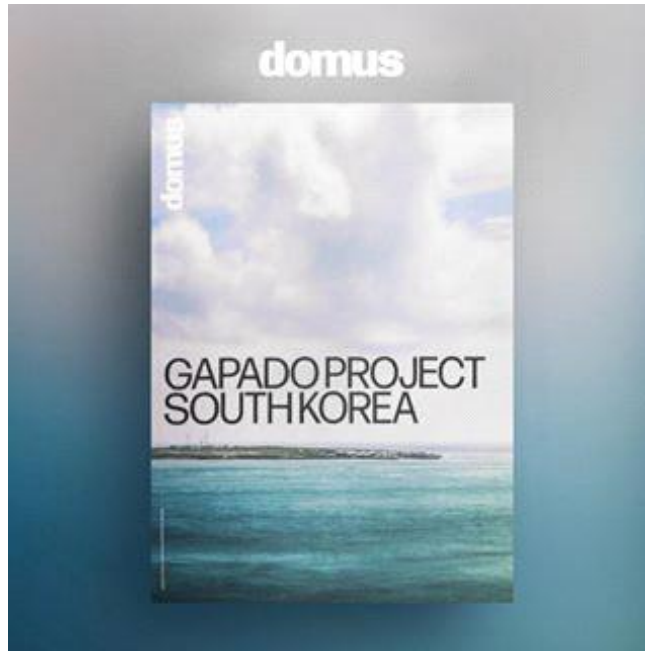
[그림 4-2] 기업의 지역서체 디자인

자료 : Domus

한국에서 기업사회공헌사업 추진 시 가장 큰 걸림돌이 되는 것은 사회 분위기와 기업문화이다. 우리 사회에는 아직도 기업은 이익만을 추구하는 집단이라고 인식하는 시각이 적지 않고 기업의 지역재생참여를 부정적 시선으로 바라보는 경우가 다수이다. 기업주도 혹은 기업참여라는 이유로 공간의 가치를 지키거나 보존하는 측면보다 수익성에 더 중점을 둘 것이라는 편견을 지니게 되기 때문이다. 더욱이 지역활성화사업 내부의 지역 주민의 경우 ‘기업이 해결해 줄거야’ 라는 기대로 주민들이 기업에 기대려는 성향이 생길 위험이 있다. 이는

지역활성화사업에 있어 기업참여가 지니는 위협이자 단점이 된다. 가파도프로젝트에서는 주민이 기업계획을 받아들이지 않은 경우에도, 사업실패의 탓을 기업에게 돌리는 상황도 있음을 알 수 있었다. 이는 방문객의 입장에서조차 유사하다. ‘기업이 형성한 공간’이라는 바탕은 방문 전부터 공간에 대한 기대를 만들고 사업에 대한 평가를 날카롭게 한다. 기업의 경우 이는 일정 부분 리스크를 안고 감당해야 하는 영역이기도 하다.

하지만 기업 역시도 가파도 프로젝트라는 지역활성화사업을 통해 적지 않은 기업이미지 개선과 홍보효과를 누렸다. 2018년 10월부터 2019년 2월까지 이태원 현대카드스토토리지에서 이어졌던 가파도 프로젝트 전시는 약 7천여 명이 다녀갔다. 또한 2019년 3월 15일 독일 뮌헨에서 열린 iF Design Award 2019 행사에서 가파도 프로젝트는 커뮤니케이션 부문 지역브랜딩 우수 사례로 선정되며 세계적인 관심을 받았다. iF Design Award는 올해로 66주년을 맞은 세계 3대 디자인상으로 꼽힌다. 가파도 프로젝트 전시와 이와 같은 행사를 통해 현대카드의 이름을 알리고 가파도 프로젝트가 추구하는 방향성에 국내외 관계자들이 관심을 갖게 된 것이다. 또한 얼마 전 세계적인 건축 디자인잡지 도무스(domus)에서도 이례적으로 별책 한 권을 특별 제작해 가파도 프로젝트를 집중적으로 조명했다 (그림 3-67). 도무스는 세계90개국에서 유통되고 있을 정도로 전 세계적으로 명망 높은 건축 잡지이며, 이처럼 한 프로젝트를 집중적으로 다루는 별책 발행은 이례적인 일이었고, 도무스가 국내 프로젝트를 다룬 것 역시 최초사례였다. 이를 보았을 때 실질적으로 기업은 충분한 이미지 개선을 이루었고 브랜딩 효과를 얻었음을 알 수 있다.



[그림 4-3] 건축잡지 도무스의 가파도 프로젝트 별책

자료 : 현대카드

기업이 참여하는 지역활성화사업은 기업이 얻는 위와 같은 홍보효과가 다시금 가파도 프로젝트의 홍보와도 연관된다는 것이 또 다른 특성이다. 기업의 네트워킹과 이름은 이전의 주민주도 공공주도 사업이 이뤄낼 수 없는 넓은 범위의 사업 홍보효과를 만들어낸다. 가파도 프로젝트를 통해 기업이 세계적으로 주목을 받으며 가파도를 찾는 외국 관광객 또한 늘어나고, 가파도라는 작은 도서지역에 대한 세계적 관심이 증가하고 있다. 가파도 프로젝트 공개 이후 약 1년이 지난 현재 가파도를 방문하는 방문객은 가파도 프로젝트 공개 이후 연간 약 9만 5천 명에서 12만여 명으로 대폭 늘었다. 현재는 프로젝트를 공개한 후 얼마 지나지 않은 시점이기에 사업의 장단점을 점치기에는 이르지만, 기업이 지역의 지속가능성을 중심에 두고 지역활성화를 이끌어갔다는 것과 섬마을의 생태·문화적 가치를 활용한 지역브랜딩을 해나갔다는 것이 가파도 프로젝트만의 특색이자 가치가 될 것이다.

2. 지역활성화사업의 지속가능성에 대한 주체 간 논의

기업이 가파도 프로젝트를 통해 구축한 개별사업 건축물들은 가파도의 미관과 관광객들이 느끼는 감각 등을 고려하여 만들어졌다. 기업은 오래 간의 리서치를 통해 지역 가치를 발굴하고, 기업이 할 수 있는 이해를 바탕으로 공간을 조성해왔지만, 가파도 프로젝트에 참여한 기업 담당자는 가파도에 실제 오래간 거주해온 주민들만큼 지역의 특성을 완벽히 이해하지는 못한다. 그렇기에 가파도 프로젝트 조성과정에서 지형 이외 기후를 고려하지 못한 부분이 존재하고, 이러한 부분이 시간이 지남에 따라 서서히 문제로 드러나고 있다. 그 대표적인 예로 폭우가 내릴 시 물이 새거나²⁾, 태풍이 심하게 올 때 파도나 바람으로 인한 건축물의 피해가 예상된다.³⁾ 또한 대부분의 시설물이 철재 구조물이 디자인으로 들어간 부분들이 많아 해풍이 불면 부식되는 등의 문제도 발생한다. 이는 현재 문제가 생길 시 보수하는 방향으로 활용 중에 있으나 시설구축에 있어 고려되지 못한 부분들이 앞으로 더 큰 하자로 드러날 수 있고, 그렇기에 시설물의 유지보수가 중요한 과제가 될 것이다.

또한, 가파도 프로젝트는 기업과 공공의 협업이 오래지 않은 시점에서 파트너십을 위한 제도가 정착되지 않고 지역활성화사업을 진행함에 따라 사업 방식 차이로 인한 어려움이 많았다. 중요한 예로, 공공의 최저가 입찰방식으로 인한 시공사 선택이 기존에 영세한 규모를 작업해 오던 업체를 선정하게 될

2) 가파도는 습하고 더우며, 폭우가 내릴시 골목이 무릎까지 잠길 때도 있을 만큼 강수량이 많다. 문제는 개별사업을 통해 구축된 몇몇 공간이 가파도 내 비가 모이는 지대에 위치하였다는 것인데, 주로 문제가 되던 부분이 가파도하우스 키친과 E, F동이 위치한 공간이다. 구축 당시 마을주민들 중 해당 공간에 우려를 표한 주민들이 있었으나 2017년까지 우려할만한 폭우가 이어지지 않았기에 건축을 시행하였다. 하지만 공개를 앞둔 2018년 폭우로 인해 당시 E, F동이 침수되어 물이 차올랐다. 가파도와 같은 환경에서는 침수대비와 습하고 더운 기후를 고려한 곰팡이방지 및 방수처리가 특히나 중요했다.

3) 가파도 시설물의 경우 경관을 중요시하였기에 통 유리로 시공된 건축물들이 많다. 하지만 가파도는 태풍이 오거나 파도가 강할 때 그 바람의 세기가 강하고 파도가 심할 때 해변의 큰 바위가 건물 앞까지 굴러오는 경우가 있기에 우려되는 부분이었다. 터미널과 어업센터레스토랑의 해변에 접해 있는 부분이 문제가 되었다. 하지만 모든 위험을 대비해 공간을 건축한다면 요새형태의 시설물을 만들어낼 문제가 있기에 받아들여지지 않았다.

경우 기업이 설계한 설계안과 공사의 퀄리티를 맞출 수 없었다. 이가 프로젝트 오픈 이후 비가 새는 등 공간의 하자로 드러나 시공의 지속가능성 측면을 두고 보았을 때 장기적으로 더 많은 유지관리 비용을 발생시키고 애써 구성한 시설이 이용되지 못하고 방치되는 문제를 일으킬 것으로 예상된다. 가파도 프로젝트를 통해 세련되고 매력적인 공간을 구축해놓았지만, 그 공간들이 오래간 지속되고 가치 있게 보존되려면 지역특성 이해는 물론, 협업을 맺는 파트너 간 효율적 사업집행을 위한 제도적 뒷받침이 선행되어야 할 것으로 보인다.

“주민이 중점이 되는 지역활성화사업에서는 주민들의 특성과 절실함이 가장 중요한 요소인 듯하다. 기업이 기댈 수 있도록 일을 이끌어가게 되니 오히려 기대는 것이 습관화 되지 않을까 하는 것 또한 걱정되는 부분이다. 어쩌면 기업이 지역활성화사업에 뛰어드는 것이 주민들에게는 달콤한 독약과 같은 것이 아닐까? 가파도 프로젝트 6년을 진행하고 드디어 오픈했으나, 현대카드는 방향을 제시하는 것에서 끝나야 한다는 것이 지속성에 대한 고민을 다시금 하게 만든다.”

- 가파도 프로젝트 관계자 인터뷰 中 -

기업은 그간 대부분 기부를 통해 사회공헌을 해왔기에 기업의 방식이 정형화되어 있기도 하고 실제 지역에서도 자금지원을 원하는 경우가 다수이다. 가파도 프로젝트 중에도 주민은 물론 도청에서도 재정적인 지원을 요청하는 의견이 많았다. 또한 마을에서는 시설운영 중 손님이 없거나 수익이 예상보다 적은 경우 기업에 지속적으로 도움을 요청했고, 조합 운영에 조금이라도 위협을 느끼면 문을 닫겠다고 연락하는 경우도 존재했다고 전한다.⁴⁾ 이는 기업사회공헌사업의 한계중 하나일 것이다. 따라서 기업이 지역활성화사업을 이끄는 경우 기업의 영역이 어디까지이며, 기업이 어느 한계까지 지역에 도움을

4) 이에 따라 기업은 파일럿을 파견하여 특산품을 대신 구매해주는 등의 도움을 지속했다. 기업이 참여하는 지역활성화사업에서 기업의 존재는 지역활성화사업을 독창적이고 효율적으로 이끌기 위한 기폭제가 되어주기도 하지만, 한편으로는 주민들에게 절실함의 필요성을 굳이 느끼지 않아도 되도록 하는 보험이 된다.

주어야 하는가에 대한 정의가 필요할 것이다. 어떠한 지역사업이던 결론적으로는 기업과 공공이 떠나 모든 것을 주민이 담당해야 하는 시점에 도달하는데, 기업은 물론이며 지역활성화사업 담당 공무원 역시도 사업을 지속적으로 이끌어가기에 어려운 상황에 놓일 수 있다. 이는 지역활성화사업에 있어 주민들 스스로가 자생력을 갖춰 어떠한 상황에서도 지역활성화를 이어갈 수 있도록 교육할 필요가 있는 이유이다.

하지만 농어촌 인구의 대다수를 차지하는 고령층의 경우 새로운 사업에 대한 두려움과 정보의 불균형이 크다. 따라서 일정 부분 젊은 층의 도입이 요구되는 부분이다. 가파도 프로젝트는 2019년 새로운 이장이 들어서며, 운영의 안정화 단계에 접어들었다. 기업이 제안한 그대로의 사업 방식은 아닐지라도 마을 주민 나름대로의 방법으로 시설을 조정하여 운영하며, 가파도 주민들만의 가파도 프로젝트 운영2단계를 완성해 가고 있는 것이다. 하지만 현재도 역시 외부 인력을 배제하고 소수 주민 위주로 시설이 운영되고 있기에 서비스의 질과 새로운 사업 시도의 기회가 높지 않다는 것이 아쉬운 부분이다. 하지만 현대카드의 또 다른 지역활성화 프로젝트인 1913송정역시장 재생프로젝트의 경우 젊은 외부 사업자의 입주가 늘어남에 따라 오히려 지역 주민과 기존 상업자의 생계와 삶의 질이 위협받고 있다는 것을 볼 때, 무조건적으로 가파도 주민의 폐쇄적 문화를 부정적으로 바라볼 수는 없다. 따라서 기존 마을 주민의 삶의 방식과 문화를 받아들이면서도, 일정부분 지역의 지속적 활성화를 위해 중장년층 중심적 문화에서 앞으로 섬을 찾는 방문객은 물론 가파도 프로젝트의 시설 운영 담당자에 있어서도 연령대를 다양화하기 위해 고려할 필요가 보인다.⁵⁾ 여기에 있어서는 젊은 인력을 지역활성화사업에 끌어들이는 때, 오래간 지역에 거주하며 지역의 실질적이고 긍정적 변화를 위해 힘쓸 수 있는 활동가의 역할이 중요할 것으로 보인다.

5) 지역사회의 활성화를 위해서는 일정부분 젊은 인력의 추진력과 모험심이 필요한데, 가파도의 거주자 중에는 젊은 인력이 없기에 기업에서는 제주도 내 젊은 인력을 인턴 혹은 직업체험 등을 통해 수주하려는 노력을 했으나, 실제로 시도하지 못했다.

3. 지역활성화사업을 위한 제도 개선 논의

“한국도 한국토지주택공사(LH) 등 공공부문이 리더십을 발휘해서 민간부문을 이끌고 성숙시키는 인큐베이터 역할을 해줘야 한다. 민간기업들이 일회성 수익을 내는 데 그치지 않고, 사업 기획 단계부터 참여해 지역 활성화 프로그램을 운영하는 등 토털 솔루션을 제공해야 한다.”

- 김천일 한국건설산업연구원 부연구위원 -

“일본처럼 도시재생 사업에 참여하는 민간 기업에 대한 금융과 세제 혜택을 확대해야 한다.”⁶⁾

- 이삼수 LH 토지주택연구원 수석연구원 -

지속 가능한 도시재생을 위해서는 민간 참여를 활성화하는 것이 무엇보다 중요하다는 지적이 이어지며 지속적으로 지역개발 및 재생의 분야에서 기업은 어떻게 끌고 들어올지에 대한 논의가 늘어가고 있다.

금천구는 최근 지역의 관내기업 CSR활동을 권장하기 위해 지역 내 수요처에 기업을 연계해 주는 사업을 통해 큰 성과를 거둔 사례가 있다. 이 과정에서 금천구는 전담부서를 통해 기업을 발굴하고 연계하는 사업을 하였으며, 이는 기업의 지역사회 문제의 해결에 있어 참여방법의 가능성을 열어주었다. 사실상 기업이 CSR을 통한 지역사회 문제 해결과 지역활성화사업에 관심을 갖고 있더라도, 기업 자체적으로 지역에서 건드릴 수 있는 부분과 문제가 될 수 있는 영역을 구분하기가 쉽지 않다. 금천구와 같은 기초지자체의 선행적 노력은 기업의 사회참여에 있어 큰 도움이 될 것으로 보인다. 기업이 지역문제를 빨리 해결하기 위해서는 사실, 기업 자체적으로 땅을 사들여 개별 사업을 이어가면 되지만, 부동산이 포함된 부분에 있어서는 공공성이 담보되어야 한다는 문제가 따르며 기업 이미지에도 치명상을 입을 수 있다. 민간위탁부문에서 시공·물품공급·설계·시공감리 등 일정부분을 완벽히 기업에게 맡기는 영역 또한 필요할 것으로 보인다.⁷⁾ 기업참여를 무조건적으로 장려하기 이전에 관에서

6) 일본은 민간기업에 부동산취득세, 소득세, 법인세 등에 대한 다양한 세제 혜택을 지원한다.

기업의 효율적 참여를 위한 시스템이 우선적으로 구축되어야 현재의 불완전한 형태의 사업들이 생성되는 문제를 예방할 수 있을 것으로 보인다.

“정부사업의 경우 1년 단위의 계약을 하는데 기업의 경우 그러한 제한이 없으니 지역재생을 이끌어가기에 많은 부분 자유로울 것이다.”

사실 기존 행정주도 도시재생이 1년 단위 평가에 따른 진행을 거쳐야 하는데, 기업은 공공의 평가제도에서 벗어날 수 있는 자유로움을 가진다. 하지만 공공과 기업·주민간의 파트너십을 통한 지역재생에서, 공공이 지속적으로 현재 이루어지고 있는 사업에 대해 평가를 받아야한다면 그와 파트너십을 이루고 있는 기업 역시도 기간의 압박에서 완전히 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있었다. 기업이 함께 사업을 진행하는 경우는 일정부분 기간·시공사선택·공간의 구성면에서 유연하게 사업을 진행할 수 있도록 공공의 사업운영 체제가 정립될 필요가 있을 것으로 보인다.

오늘날은 지속적으로 정책의 방향이 자치행정으로 분권화되며 지방자치의 힘을 강화하고 있는 추세이다. 현재는 각 지자체가 자율적으로 작동하며, 지자체장의 판단에 따라 사업의 방향이 변경될 수 있기에 사업 진행의 과정에서 해당 조직 지도자의 개인적 의견과 리더십의 힘이 큰 영향력을 발휘한다. 가파도와 같은 프로젝트가 결과물에 대해서만 반짝 빛을 발하고 주목 받은 후 담당자나 지도자의 변화에 따라 색을 잃을 수 있는 위험을 방지하기 위해서도 파트너십 구성원 간의 업무방식 차이를 융화할 수 있는 인식과 제도가 개선될 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 각 파트너십에 참여하는 각 주체별로 실질적으로 파트너십 실행에서 어려움이 되는 사항과 필요시 되는 요건이 무엇인지 파악하고 이를 공유하는 것이 선행되어야 할 것이다. 서로 다른 기관이

7) 지역재생의 특성상 완벽히 권한을 기업에 넘기지 않는 이상 협업이 필수적이며, 기업에 권한을 넘기는 경우 특혜를 준다는 이유로 감사에 걸리는 시스템이다. 또한 국내의 경우 민간기업에 대한 부정적 인식으로 인해 공공사업의 진행이 더욱이 어려운 상황이다.

지역활성화 사업을 위해 파트너십을 맺었을 때, 파트너십의 구축 과정에서 상호 간의 근거 없는 선입관을 지우고, 서로가 기여할 수 있는 영역이 무엇인지 정립하는 기간이 선행되어야 한다. 또한, 지역활성화 사업의 계획단계에서 상세 목표의 공유를 통해 사업의 과정에서 대화과정의 오해와 잦은 계획변경을 예방할 수 있다. 파트너십의 구성에서 파트너십 참여자간 수평적 권력관계 역시 효율적 파트너십과 지역활성화사업을 위한 긴장관계형성에서 긍정적인 역할을 한다. 따라서 협력사업을 맺은 파트너십 구성원 간에는 바람직한 힘의 균형이 전제되어야 할 것으로 보인다.

다음의 (표 3-29)는 가파도 프로젝트 파트너십의 진행과정과 상세사례연구를 바탕으로, 공공·기업·주민 파트너십 구성원의 기여영역과 효율적 파트너십을 위한 과제를 정리해 본 것이다. 공공·기업·주민 파트너십 구성원에 따른 기대효과를 보았을 때, 공공은 시설과 자금 지원, 지역활성화사업에서 정책분야와의 연결에 기여할 수 있고, 기업과 주민과의 협의에 도움을 줄 수 있으며 지역사업에 대한 제도 구축을 담당할 수 있는 주체가 된다. 기업은 효율성에 대한 최근 사고를 지니고, 사업적 능력을 활용한 독창적 지역브랜딩이 가능하며, 기업역량과 네트워크를 활용한 주민교육, 사업 홍보가 가능할 것으로 보인다. 또한 주민은 가장 오래간 그 지역과 관계를 맺으며 살아온 주체이며, 지속적으로 지역에 남아 가치를 보존할 구성원이 된다.

[표 4-1] 파트너십 구성원의 기여영역과 효율적 파트너십을 위한 과제

조직	파트너십 구성원의 기대 효과	효율적 파트너십을 위한 과제
공공 기관	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사업에 대한 제도 구축 - 시설과 자금 등 물질적 자원 - 지역 정보 제공과 주민과의 협의에 도움 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 기업이 참여할 수 있는 영역에 대한 정리 2) 기업참여 파트너십형 지역활성화사업을 위한 제도구축 - 일정부분 기업에 권한을 이양할 수 있는 제도 - 기업참여 활성화사업에 대한 유연성 있는 평가제도 구축 3) 제도 구축 및 심사에 있어 내용 공유를 통한 실질적 효력 발휘
기업	<ul style="list-style-type: none"> - 브랜딩 및 마케팅 - 효율성 있는 사업영역 발굴과 경제성 있는 사업 개척 - 기업 역량을 활용한 주민교육 - 네트워킹 활용, 기업이름을 통한 홍보효과 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지역의 실질적 특성과 리스크를 고려한 지역 이해와 지역 가치 발굴, 지역민이 공감할 수 있는 브랜딩 2) 지속성 있는 사업발굴과 주민교육 3) 활동가양성과 젊은층 도입 4) 기업이 떠난 이후에 대한 계획 수립 5) 네트워킹 활용
주민	<ul style="list-style-type: none"> - 지역과 타 주민에 대한 실질적 정보 제공 - 지역의 지속적 책임자 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 새로운 시도와 장기적 안목 2) 자신의 지역에 대한 가치 이해와 보존에의 노력 3) 지역의 가능성에 대한 신뢰와 지역활성화에 대한 관심

가파도 프로젝트에서 공공과 기업은 사업의 방식이나, 사업 담당자의 지속성 차이에서 가장 어려움을 느꼈음을 알 수 있었다. 또한 기업의 오랜 현장조사 기간에도 불구하고, 기업은 지역의 기후와 지역민의 특성 등 실질적으로 지역에 대해 이해하지 못한 부분들이 존재했다. 주민은 실질적인 지역활성화의 이익이 표면에 드러나기까지 지역활성화 사업에 대한 관심은 물론 참여율이 저조했고 지역 가치 보존에 대한 관심 또한 그리 크지 않았다. 이를 보아, 공공에서는 기업참여 파트너십형 지역활성화사업을 위해 첫째, 기업이 참여할 수 있는

영역에 대한 정립을 통해 가이드라인을 구축하고 기업이 보다 수월하게 지역활성화 사업에 기여할 수 있는 방향으로 기업의 지역활성화사업 참여를 증진시킬 수 있을 것으로 보인다. 둘째, 공공은 일정부분 지역활성화 사업에 있어 기업에 권한을 이양하거나, 기업참여 활성화사업에서 유연성 있는 평가 제도를 구축하는 등의 노력으로 기업참여 파트너십형 지역활성화사업에서 보다 효율적인 사업 진행이 가능할 것으로 보인다. 셋째, 지역활성화사업을 통한 공공의 제도 구축에서 제도 구축 부서와 심사 기관의 내용 공유를 통해 제도가 실질적 효력을 발휘할 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 판단된다. 기업의 경우에는, 지속가능성 있는 지역구축과 다수의 지역민 참여를 위하여 지역의 경관·생태적 가치 발굴은 물론 기후와 환경적 리스크, 지역민의 성향에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 또한 지역활성화사업의 지속가능성을 고려하여 단기간에 끝나지 않는 주민역량 강화와 오래간 지역에 남아 지역을 책임질 젊은 활동가 등 젊은층의 도입이 시급할 것으로 보인다. 지역 주민은 눈에 보이는 당장의 이익이 아닌 새로운 시도에 대한 모험심과 장기적인 안목이 필요한데, 주민 출자금으로 활용되는 주민조합의 특성상 사업의 이익이 단기간에 나지 않으면 조합운영 자체가 어려워지기에 조합운영 자금을 보조해줄 국가의 지역활성과 자금지원제도나 지자체의 뒷받침이 필요할 것으로 보인다.

제5장 결론

1. 결론 및 고찰

본 연구는 기업의 사회공헌활동을 계기로 기업·공공·주민이 파트너십을 맺어 협업한 지역활성화사업 사례 분석을 통해 한국에서 기업참여 파트너십형 지역활성화사업의 진행과정과 파트너십의 특성과 의의를 연구해보는 것을 목적으로 하였다.

본 연구에서 분석한 가파도 프로젝트 사례는 2012년 기업내부구상을 시작으로 2013년 파트너십 구축 이후 계획과정과 조성과정을 거쳐 2018년 4월 사업을 공개하였고, 운영1단계를 지나 현재 운영2단계 및 시설 운영 안정화에 들어섰다. 가파도 프로젝트는 파트너십을 지역활성화사업의 필수요소이자 중점 요소로 두었고, 초기 구상단계에서부터 파트너십을 기초하여 파트너십 구성원 간 소통 및 협력을 바탕으로 지역활성화사업을 이끌어 갔다는 면에서 기존의 기업참여 지역활성화사업들과 결을 달리한다.

가파도 프로젝트는 주민의 참여와 의견수렴을 중점에 두었으며, 도청의 자금을 바탕으로 도청과의 협업을 필수적으로 하였기에 기업의 의도대로 모든 계획을 진행할 수 없었다. 가파도의 섬마을 고령자 주민이라는 특성은 기업이 제안한 새로운 시도를 온전히 실행하기 어려운 바탕이었고, 성격이 다른 주체 간 협업을 통한 지역활성화사업이라는 제약은 사업에 있어 여러 현실적인 난관을 만들어냈다. 이는 가파도 프로젝트가 약 4년이라는 장기간의 리서치와 소통의 시간을 거쳤음에도 기업이 원하는 방식으로 지역활성화사업을 오롯이 진행하기 어렵도록 했던 배경이 된다.

본 연구는 가파도 프로젝트에서 파트너십의 구성원들의 특성과 지역활성화사업의 상세목표 차이, 사업의 방식 등이 가파도 프로젝트의 진행과정에 있어 단계별 중심이 되는 파트너십의 구성원을 달라지도록 하였으며, 이러한 특성이 가파도 프로젝트의 계획 변경 및 사업 결과에 있어 중대한

영향을 끼쳤다고 판단하였다. 가파도 프로젝트는 계획과정에서 사업을 제안한 기업을 중심으로 사업이 진행됨에 따라, 기업의 능력을 활용한 지역 브랜딩, 사업계획구축, 기본설계를 만들어냈고 이는 기업의 지역활성화의 목적인 지역가치보존과 점진적 활성화를 목표로한 결과물이었다. 이후 조성단계에 들어가며 가파도프로젝트의 중심역할은 제도 구축과 자금지원을 담당한 제주도청에게 돌아가게 되며, 토지매입과 사업방식의 차이 등으로 계획과정에서 상당부분 변경되어 사업이 진행되게 되었다. 그럼에도 불구하고 도청의 적극적 지원과 파트너십 구성원 간 지속적인 협의의 노력으로 사업이 지속되며 가파도 프로젝트는 2018년 4월 공개 및 운영 1단계에 들어섰고, 운영이 주민들에게 맡겨짐에 따라 사업의 중심 역할 역시 주민이 담당하게 되었다. 운영의 과정에서 주민특성과 주민갈등 문제로 사업 운영이 잠시 중단되었던 시기도 있었고, 기업이 제안한 사업운영방식이 받아들여지지 않아 시설운영 방안이 새로운 방식으로 변화되기도 하였다. 현재 가파도에는 새로운 마을지도자가 들어서며, 가파도 프로젝트는 운영 안정화 단계에 들어섰다. 이후 주민에게 직접적 수익이 창출되고 지역활성화가 표면으로 드러나며 마을주민들의 관심이 저조했던 마을조합 역시 지속적으로 확장되는 분위기에 있다.

가파도 프로젝트는 중심 파트너십의 변화와 진행단계에 따라 사업의 수정 및 계획변경 과정을 여러 번 거치며 현재 지속적으로 확장 중에 있다. 가파도 프로젝트는 파트너십 구성원들의 오래 간의 노력과 상황, 권력관계가 바탕이 되어 빛을 볼 수 있었던 사업이다. 또한 오래 간의 리서치기간과 소통의 시간, 기업을 내세우지 않고 기업이 영리를 추구하지 않았던 지역활성화사업의 방식, 도청의 사업에 대한 적극적 지원 등 파트너십 구성원들의 오랜 노력과 협의의 과정이 가파도 프로젝트의 사업을 공개하기까지 밑거름이 되어준 것으로 보인다.

가파도 프로젝트는 2019년에 들어서며 기업과 도청은 부수적인 조연자 역할만을 담당하게 되었다. 또한 현재 2021년을 기점으로 완전한 주민운영을 목표하여 이에 따라 기업과 도청은 주민자립을 위한 장기적인 계획을 실행 중에

있다. 가파도 프로젝트 이전에 가파도의 주민들은 가파도내에서 이용되지 못하던 빈집과 유휴공간을 철거하거나, 방치하는 방향으로 해결해왔고 이는 철거 이후에 잡풀이 자라나는 등 또 다른 문제를 발생시켰다. 하지만 가파도 프로젝트 이후 마을 주민들은 가파도의 생태·문화적 가치에 대해 다시금 생각하게 되었으며, 환경을 훼손하는 일은 바라지 않는다면 앞으로 이용되지 않는 빈집을 리모델링 사업을 통해 개선 후 활용해 갈 의지를 내비쳤다. 마을조합 운영과 새로운 사업에 있어서도 가파도의 가능성과 조합 확장 가능성을 의심하던 예전과 달리 주민들의 관심이 커가고, 마을 가치를 살린 새로운 사업들을 발굴해 갈 계획이다. 이는 기업의 사회공헌사업이 거주자들의 삶과 공간을 대하는 방식에 변화를 일으킨 부분이다.

기업과 공공의 협업에 있어서도, 이전에는 지역활성화 사업을 위해 관에서 프로젝트 팀을 따로 구성하는 경우를 찾아보기 힘들었으나, 가파도 프로젝트를 계기로 도청 내에 전담팀이 배치되고 지원하며 공공과 기업의 협업 프로젝트가 확장될 가능성이 보인다. 가파도 프로젝트를 사례로 본 연구는 기업·공공·주민 파트너십의 상세 과정과 파트너십의 구축 및 변화과정을 짚어보고, 파트너십 구성원간의 의견교류에 있어 실질적인 어려움에 대하여 짚어볼 수 있었다. 또한 지역활성화사업의 협력으로 인한 파트너십 참가자간 학습효과를 통한 태도의 변화 역시도 관찰할 수 있었다. 가파도 프로젝트를 통한 기업참여 파트너십형 지역활성화사업의 사례연구는 농어촌 지역활성화사업에서 기업이 지역의 가치를 발굴하고 브랜딩화하고, 도청이 제도적으로 사업을 뒷받침하며, 주민이 사업을 조정하고 운영해가는 과정을 통해 특성이 다른 주체간의 역할과 국내 농어촌 생태·문화적 가치에 대해 다시금 되새겨 보도록 한다.

2. 연구 한계 및 향후 과제

가파도 프로젝트 시작에서부터 7년이 지난 현재 건축 스케일의 계획들은 대부분 현실화 되었으며 도시 스케일의 물리적·비 물리적 계획들이 장기적 목표를 두고 남아있는 시점이다. 현재는 가파도 프로젝트의 공개 후 약 1년이 지나 지역활성화사업의 지속가능성에 대하여 평가를 내리기에는 시급한 시점이다. 또한 가파도프로젝트는 기업이 주도하여 민관파트너십으로 초기부터 사업 공개에까지 지속적으로 파트너십을 이끌어간 이례적이고 독특한 사례로서, 국내는 물론 해외에서도 유사사례를 기준으로 사업의 운영과정과 진행과정을 비교하고 논의할만한 사례를 찾아보기 힘들다. 이에 따라 본 연구는 가파도 프로젝트는 ‘기업주도 민관파트너십형’ 지역활성화사업으로 정의하였고, 철저히 질적 연구에 따라 사례 분석을 시도하였다. 이에 따라 앞으로 생겨날 기업주도 지역활성화사례와, 민관파트너십형 지역활성화사업들을 함께 분석하여 가파도 프로젝트를 평가해 볼 필요가 보인다.

또한 본 연구는 가파도 프로젝트는 기준으로 지역활성화사업을 위해 파트너십을 맺은 공공과 민간기업, 주민의 역할을 주로 짚어보았다. 하지만 지역활성화사업에 있어 기여할 수 있는 또 다른 주체들이 존재하고, 이러한 주체들이 기여할 수 있는 영역이 존재할 것으로 판단된다. 따라서 향후 연구에 있어서는, 본 연구에서 주로 언급한 공공, 주민, 기업 이외 지역활성화사업에 기여할 수 있는 또 다른 주체들의 기여 영역과 특성, 효율적 협업을 위한 방안은 무엇인가 알아보고 지속적 논의를 이어가야 할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

나카지마 에리, 김상용 옮김(2009). 『영국의 지속가능한 지역만들기-파트너십과 지방화』, 한울엠플러스

손동욱(2015). 『민간기업 주도의 도시재생 - 아마존의 시애틀 입지사례』, 국토연구원

오쿠노 노부히로·구리타 타쿠야, 최선주 옮김(2015), 『새로운 공공의 도시시대』, 국토연구원,

원오원아키텍처(2019), 『GAPADO PROJECT SOUTH KOREA』, domus

이강원·손호웅(2016). 『지형 공간정보체계 용어사전』

한완선(2016), 『기업사회혁신』, 좋은땅

(2) 학술지 게재논문

권윤구·주신하(2015), “기업의 공유가치창출을 활용한 도시재생사례연구 - 미국 라스베가스시 Downtown Project 사례를 중심으로” 『한국도시설계학회지』, 16(6): 35-51.

권자경(2011). “사업주체, 자치계층, 행정구역에 따른 지방자치단체간 파트너십의 특징 비교분석” 『지방행정연구』, 25(1): 57-82.

김광웅(2000). “협력체제(Partnership)와 효과적인 국정운영” 『한국행정학회』, 2000년도 기획세미나 발표논문집 - 정부와 NGO (2000----): 11-27.

김병옥(2019). “평생학습도시 네트워크에서 평생교육 부서장과 기관장의 공유리더십, 평생교육 실무자 간의 파트너십과 협력적 의사 소통, 조직효과성, 협력적 거버넌스 성과 간의 구조적 관계.”, 『교육문화연구』, 25(2): 247-272.

김새미(2012). “영국의 문화주도 재생정책: 뉴캐슬게이츠헤드(NewcastleGateshead) 사례 연구” 『유럽연구』, 30(3): 183-215.

- 김인(2006). “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향” 『한국행정학보』, 40(4): 51-75.
- 김재현·장주연·이효정(2011). “농촌지역활성화를 위한 기업의 지역사회투자활동과 중간지원조직의 역할 : 농촌사랑국민운동본부의 1사1촌 운동을 사례로”, 『한국경제지리학회지』, 14(2): 211-224.
- 김준기(2000). “정부-NGO관계의 이론적 고찰.”, 『한국정책학회』, 9(2): 5-28.
- 김준연·남영우(2012). “도시재생사업의 국내 외 사례분석을 통한 방향성 제고에 대한 연구” 『한국공간디자인학회』, 7(3): 167-176.
- 김진덕·이근우(2009). “지역인적자원개발사업 협력망의 파트너십 평가-충북을 사례로-”. 『인력개발연구』, 11(3): 109-131.
- 변경화·이정림(2012). “가파도 커뮤니티공간의 변천특성에 관한 연구.” 『한국농촌건축학회논문집』, 14(4): 37-46.
- 엄태석·김보흠(2004). “로컬거버넌스 형성을 위한 파트너십 조건의 실증적 분석” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2004(6): 362-364.
- 오동훈(2006). “도시마케팅 개념정립을 위한 소고.” 『대한국토도시계획학회』, 41(1): 53-73.
- 윤순진·차준희(2009). “공유지 비극론의 재이해를 토대로 한 마을숲의 지속가능한 관리” 『농촌사회』, 19(2): 125-166.
- 윤인수·이종열(2002). “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안” 『한국정책과학학회보』, 6(3): 53-76.
- 이상석·김중성. (2007). “지역사회의 지속가능발전을 위한 기업의 사회적 책임 수행연구 : POSCO 광양제철소를 사례로.” 『한국경제지리학회지』, 36(2): 444-460.
- 유승현(2015). “도시건강에 대한 건강증진 접근방향과 과제.” 『보건과 사회과학』, (40): 20-55.
- 이시원·민병익(2011). “지방정부간 협력체제의 전략적 관리방안. 지방정부연구” 15(3): 207-223.
- 이은혜(2009). “유럽의 전통산업도시에서 문화·예술도시로의 변모”, (25): 115-144.
- 이자성(2012). “NGO-지방정부간 파트너십 인식에 관한 실증연구: 경상남도 사례를 중심으로” 『지방정부연구』, 16(1): 147-170.

- 이정기 · 이장우(2016). “공유가치 창출(CSV)전략의 유형화와 실천전략. Korea Business Review” 『Korea Business Review』, (20)2: 59-83.
- 이정주(2005). “장애인 일자리 창출을 위한 파트너 거버넌스 고찰: 정부 · 민간 파트너십을 중심으로” 『한국사회복지조사연구』, (13): 57-81.
- 이태문(2017), “기업의 사회공헌활동을 통한 지속가능한 마을재생에 관한 연구”, 『한국주거환경학회』, 동의대학교 건설공학부 건축학전공 조교수, 15(2): 119-133
- 이현수 · 이상엽(2013). “로컬거버넌스의 사회적 파트너십을 위한 결정요인” 『한국자치행정학보』, 27(2): 113-132.
- 임혜수 · 이태동(2017), “기업의 사회공헌활동을 통한 지속가능한 마을재생에 관한 연구”, 『지방정부연구』 21(1): 267-290.
- 장윤희(2017). “CSV 활동과 연계한 적정기술, 소셜 비즈니스의 조명”. 『지역정보화』, (104): 72-77.
- 전창진 · 정철모(2014). “도시재생사업에서 사회적 자본이 로컬 거버넌스에 미치는 여향에 관한 연구 - 전주 T/B중간지원조직을 중심으로” 『주거환경』, 12(3): 297-310.
- 조경진(2014). “도시개발 및 재생의 수단으로 통합적 공공미술 추진 전략 연구” 『한국도시설계학회지 도시설계』, 15(1): 89-104.
- 주재현(2006). “지방정부-기업간 파트너십의 성공조건에 관한 연구” 『지방정부연구』 10(2): 67-85.
- 차봉현(2005). “1사 1촌 운동의 시작”. 『대한건축학회』, 49(6): 38-42.
- 최재우(2018). “문화관광 상품화를 위한 도시재생 사례 연구 - 1913송정역시장을 중심으로 -” 경기대학교, 『Tourism Research』, 43(3): 209-228.
- 허훈(2014). “문화예술에 의한 지역만들기의 효용에 관한 사례비교연구”. 『한국거버넌스학회보』, 21(3): 425-439.

(3) 학위논문

- 강문호. (2008). 지역파트너십의 형성과 변화과정에 관한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문, 미간행.
- 김길곤(2017). 마을만들기 사업에 있어서 파트너십의 영향요인에 관한 연구 : 용포권역과 용안권역을 중심으로. 원광대학교 일반대학원 박사학위논문, 미간행.

김연금(2004). 소통적 조경계획 및 설계에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문, 미간행.

김진명(2009). 로컬 거버넌스 성공요인에 대한 실증 분석 : 임실치즈밸리사업을 중심으로. 전주대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 미간행.

박선영(2014). “로컬 거버넌스의 형태와 운영에 관한 비교연구” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 미간행.

윤서연(2016). “'서촌' 역사문화환경 보전 계획과정 연구” 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 미간행.

이재은(2014). “문화예술지원을 통한 기업의 지속가능한 지역활성화 전략 - 베네세 아트사이트 나오시마를 중심으로” 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 미간행.

이수빈 · 오동훈. (2016). “도시마케팅 관점에서 본 해외 도시재생 성공사례의 유형화 연구” 서울시립대학교 대학원, 도시행정학과 석사학위논문, 미간행.

장주연(2010). “기업의 지역사회 투자활동 활성화르 위한 중간지원조직의 기능과 역할에 관한 연구.” 건국대학교 대학원, 환경과학과 석사학위논문, 미간행.

조명훈(2012). “농촌전통테마마을의 농업체험 모형개발 : 충북 음성군 소이면 갑산리를 중심으로” 고려대학교 생명환경과학대학원 석사학위논문, 미간행.

최혜정(2017). “문화예술지원과 지역사회적 가치창출 방안 : 베네세의 아트사이트 ‘나오시마’ 사례를 중심으로” 동국대학교 예술경영학과 조형예술경영 석사학위논문, 미간행.

(4) 보고서 및 발표자료

경남발전연구원(2011), 『경상남도 지방자치강화를 위한 NGO 활성화 방안』

금천구청(2016), 『함께하는 금천기업 나눔이야기, 금천기업 사회공헌 활동백서』

산림청(2009). 『기업의 사회적 책임(CSR)활동을 통한 산림조성 및 관리활성화 방안』

서울특별시 도시재생본부 재생정책과(2015), 『서울시 도시재생전략계획』

서울연구원(2015). 『기업의 사회적 책임(CSR)활동 활성화 방안』

원오원아키텍처 · 제주특별자치도(2015), 『가파도 아름다운 섬 만들기 조성계획 보고서』

원오원아키텍처(2018), 『gapado project storage by hyundai card』

제주특별자치도(2015), 『가파도 아름다운 섬 만들기 문화예술창작공간 신축공사』
현대카드(2019), 『가파도 AiR 2018 결과보고서』
국립환경과학원(2012), 『2050 기후친화적 안전사회 모형 개발을 위한 기초연구』

(4) 기사

강건우, “(주)정림건축” 『농민신문』 (2013년 12월 27일)
강성휘, “도시재생 참여기업에 금융-세제 지원을” 『동아일보』 (2017년 11월 2일)
강홍균, “제주 강정마을 해군기지 반대 전국 확산” 『경향신문』 (2011년 6월 19일)
김유경, “KCC, ‘온(溫)동네 사업’에 건축자재 기부” 『머니투데이』 (2018년 11월 15일)
김진수, “KCC, 저층주거지 환경개선 위한 ‘온(溫)동네 사업’에 건축자재 기부”,
『한경닷컴』 (2018년 11월 15일)
박양수, “한국감정원, 1촌 마을서 수확철 일손돕기” 『문화일보』 (2014년 10월 29일)
송우영, “세계가 인정한 관광지 ‘경의선 책거리’ … 국제비즈니스 대상 금상 받아”,
『중앙일보』 (2017년 8월 21일)
송정섭, “진안 정천 마조마을 주민들, (주)하림 익산도계장 견학 『신아일보』 (2016년
3월 16일)
전은경(2018), “지키기위한 변화 현대카드 가파도 프로젝트” 『월간디자인』

(5) 웹사이트 기타

“가파도 프로젝트 웹페이지” <https://gapado.org/> (검색일 2019년 6월 2일)
“감천문화마을,” 위키백과 (검색일 2019년 7월 7일)
“세종문화회관” <https://www.sejongpac.or.kr> (검색일 2019년 7월 7일)
“네이버디자인 - 디자인프레스 - 지역민을 위한 새로운 가치의 발견, 현대카드 ‘가파도
프로젝트’”, blog.naver.com/designpress2016/221302257467 (검색일 2018년 8월
20일)
[카드사 상생경영]현대카드 “지속 가능한 새로운 생태계를
설계하다” 『공감언론뉴시스』 (2018년 9월 20일)
“현대카드 캐피탈 블로그 기업문화 사회공헌 - 사회공헌활동”,
blog.view.hyundaicardcapital.com (검색일 2018년 8월 20일)

“1사1촌자매결연봉강마을-정림건축방문” ,<https://kds1561.blog.me/221418490317> (검색일:
2019년 7월 5일)

(6) 인터뷰

현대카드 · 캐피탈 가파도프로젝트 관계자

가파도하우스 · 스낵바 운영자 및 마을주민

가파도 마을조합 관계자

제주특별자치도 특별행정국 자치행정과 가파도프로젝트 관계자

2. 해외문헌

(1) 단행본

- Bailey, Nick(1995), 『Partnership Agencies in British Urban Policy』, UCL press
- Burns, Danny & Heywood, Frances & Taylor, Marilyn & Wilde, Pete & Wilson, Mandy(2004), 『Making Community Participation Meaningful: A Handbook for Development and Assessment. Bristol』, The Policy Press
- Flanagan, Regina(2008). “The Practice of Public Art-The Millennium Park Effect: A tale of Two Cities” , 『Routledge』
- Forester, John(2009). 『Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes』, New York: Oxford University Press
- Getz, Donald(1991), 『Festivals, Special Events, and Tourism, New York: Van Nostrand Reinhold.』
- Lakin, Nick & Scheubel, Beronica(2011). 『Corporate Community Involvement』, Greenleaf
- Pierre, Jon(1989). “Partnerships in Public Service : Government-Non private Policy Partnerships.” 『The MIT Press』
- Pierre, Jon(2000). “Governance and public administration: Debating governance: authority, steering and democracy, 『Oxford, Oxford University Press』
- Schuppert, Gunnar(2011). 『Partnerships』, The SAGE handbook of Governance.

Tennyson, Ros(2005), 『The Brokering Buidebook – Navigating Effective Sustainable Development Partnerships』, International business leaders forum
Yoshino, Micheal & Rangan, Srinivasa(1995). “Strategic Alliance : An Entrepreneurial Approach to Globalization” , 『Havard Business School Press』

(2) 참고논문

Forester, John(2013). “On the Theory and Practice of Critical Pragmatism: Deliberative Practice and Creative Negotiations.” 『Planning Theory』, 12:5-22.
Kouwenhoven, Vincent(1993). “The Rise of the Public-Private Partnership : A Model for the Management of Public-Private Cooperation.” , Modern Governance : New Goverment-Society Interactions.
Loza, Jehan(2004). “Business-Community Partnerships: The Case of Community Organization Capacity Building” , 『Journal of Ethics』, 53(3):297-311.
Innes, Judith & Booher, David(2000). “Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century.” Annual conference of the Association of Collegiate School of Planning, November.
Mohr, Jakki & Nevin, John(1990). “Communication Strategies in Marketing Channels : A Theoretical Perspective.” 『Journal of Marketing』 (54):36-51.
Muthri, Judy & Chapple, Wendy & Moon Jeremy(2008), “An integrated approach to implementing 'community involvement: lesson from Magadi Soda Company in Kenya” , Journal of Business Ethics, 85(2):431-444.
Peters, Brainard(1998). “With a Little Help from Our Friends :Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments.” 『Partnership in Urban Governance』 11-33.
Poter, Michael & Kramer, Mark(2011). “Creating Shared Value” 『Havard Business Review』
Schurr, Paul & Ozanne, Julie(1985). “Influence on Exchange Processes: Buyers’ Preconceptions of a Seller’s Trustworthiness and Bargaining Toughness.” 『Journal of Consumer Research』 11(4):939-953.

- Taylor, Marilyn(2001). “Communities in the Leed: Power, Organizational Capacity and Social Capital.” 『Urban Studies』 37(5-6):1019-1035.
- Waddock, Sandra(1989). “Understanding Social Partnerships : An Evolutionary Model of Partnership Organizations.” 『Administration and Policy』 21(1):78-100.
- Waddock, Sandra(1989). “A Typology of Social Partnership: An Evolutionary Model of Partnership Organizations.” 『Administration & Society』 22(4):480-515.
- Wilson, A. (2000). “Making Community Investment Work.” 『International Institute for Labour Studies』

(3) 기사 웹사이트 기타

- “Benesse-artsite Naosima” <http://benesse-artsite.jp> (2019. 07. 07)
- Schwarz, H. “Why Las Vegas has recovered better than Atlantic City since the recession.” , 『The Washington Post』 (2014. 08. 05)

Abstract

A Study on the Process of a Corporate-led Public-Private Partnership Project for Local Empowerment – Focused on the Gapado Project -

Jeonghye Kim

Department of Landscape Architecture

The Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

Until recently, the main subjects of regional regeneration projects have mainly been the government (public institutions) and social organizations (citizens). Nowadays, attention is paid to ‘companies’ as new partners in the regional revitalization projects. The companies have recently preferred public institutions as collaborative partners in corporate social contribution projects, and corporate social contribution activities also gradually proceed to direct and practical participation for specific regions. Like this, as the needs of society and company are meshed up, it is expected that the regional projects based on the partnerships among public institutions, companies and residents will increase. However, some get increasingly interested in partnerships due to the increasing interdependence among social sectors and are concerned about the fact that the regional revitalization through public-private partnership is considered the only means. In order to exhibit a substantive effect of the regional revitalization project through corporate participation, it seems that it should be possible to improve regional competence from the long-term perspective and

present a solution to solve the problems of the local community. Today, there is an increasing necessity of a collaborative public-private partnership that includes local community groups, through interdependence for problem-solving on the regional dimension. In addition, there is an increasing tendency of the phenomenon in which varied aspects of partnership are constructed.

Based on this background, this study first investigated the cases and characteristics of changes in regional regeneration through corporate and public partnership and conducted theoretical discussions first on the regional regeneration projects in which companies participated. Then, through a case study of corporate-led public-private partnership-type regional revitalization projects through corporate social contribution, this study would examine the characteristics of the corporate-led regional revitalization projects different from those of the government-led and residents-led ones and the operation of the partnerships in detail. For this purpose, this study investigated the characteristics of regional partnerships in the domestic regional revitalization project through a study of the specific case of “Gapado Project” and examined the process of communication between partnership participants with different characteristics for the regional revitalization project. Moreover, this study would be concerned with the preferred direction of the domestic regional partnerships and the corporate and public roles in the cooperative project in the regional revitalization project in the future.

“Gapado Project” is a three-party consultation-type regional revitalization project implemented through a partnership with residents (Gapado residents), proposed to a government office (Jeju Special Self-governing Province) by a company (Hyundai Card) from 2012 through 2018. The Gapado Project took

the residents' participation as the most important factor and aimed to operate the facilities constructed through a direct regional revitalization project after the project was made public. The Gapado Project was made public in 2018 through the stages of proposal and planning from 2012, and it is much more meaningful that it is a project continuously in progress promoted with a long-term goal through the residents' operation. This study noted that the roles of the partnership members, who would be the center of the project by stages in the Gapado Project were different and defined the partnership participants' characteristics and differences in the detailed goals as important factors causing changes in the plan for creation and in the construction in the progress of the project. In addition, it was judged that the characteristics of individual partnership members and changes in the members' influence by stages had substantial impacts on changes in the plan of the project and its results.

Thus, it was judged that an institutional foothold should preferentially be prepared for continuous exchange of opinions between partnership participants and the creation of a synergy effect to draw efficient output when public institutions, companies and residents would cooperate, forming partnerships for a regional revitalization project. In addition, it was judged that sharing detailed goals between the partnership participants who cooperate for a regional revitalization project from the early stage of the project, coordinating the difference in the operation method and the speed, and forming an equal power relationship and reliability would play positive and decisive roles in the implementation of the project. Therefore, this study would establish tasks and areas for effective collaboration by subject and lead discussions for a sustainable regional revitalization project, finding the areas to which subjects with different

characteristics could contribute from their respective positions when they cooperate in a partnership-type regional revitalization project in the future and preparing procedures they can use their respective strengths effectively.

Key Words: Regional revitalization, Regional branding, Corporate social contribution, Corporate social innovation, Regional regeneration, Regional partnership, Governance

Student ID Number : 2017 - 21601